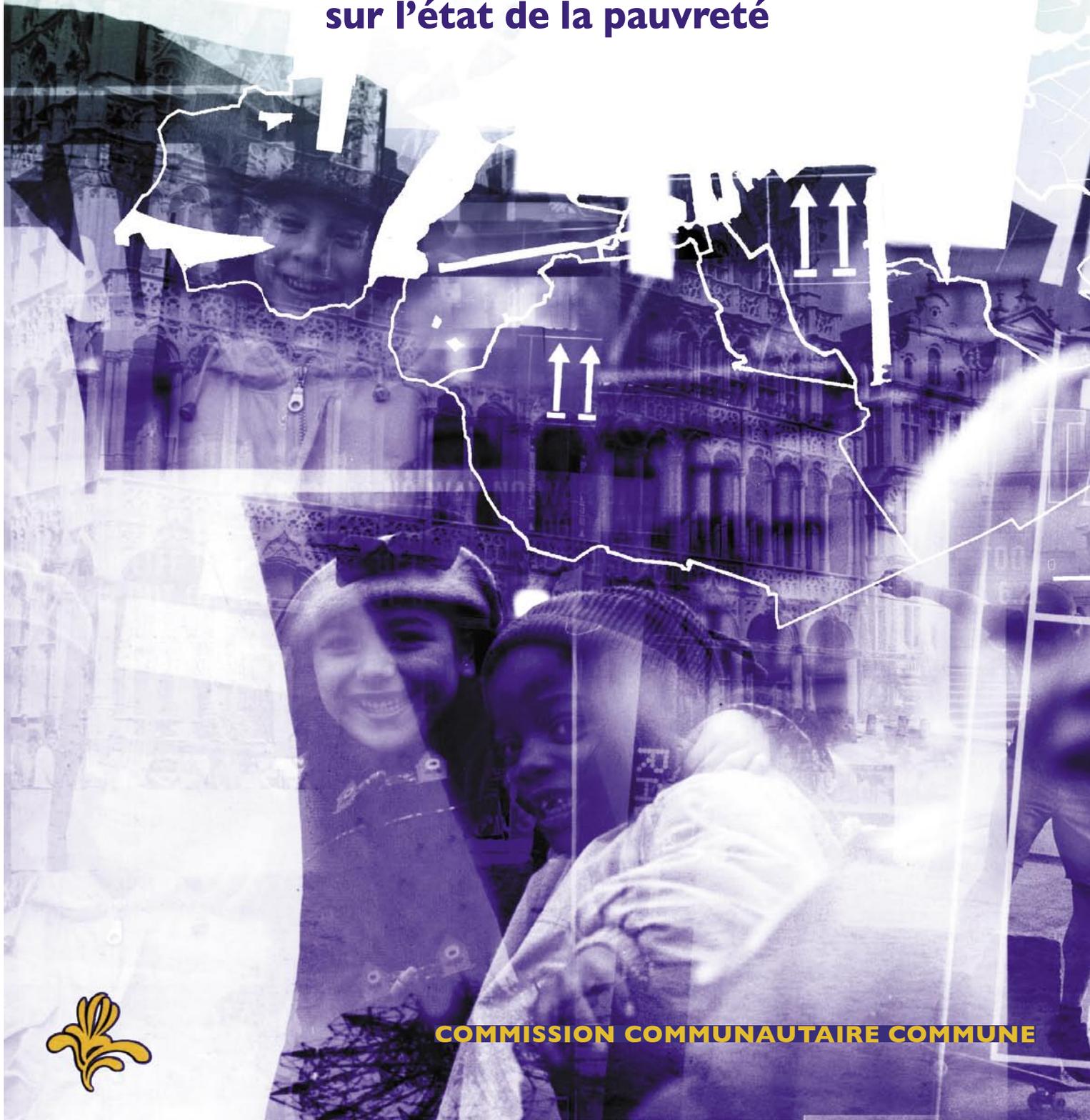




2005/05

Les dossiers de l'Observatoire de la Santé et du Social
de Bruxelles-Capitale

Évaluation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté au Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté



2005/05

Les dossiers de l'Observatoire de la Santé et du Social
de Bruxelles-Capitale

**Évaluation de la participation des personnes
vivant dans la pauvreté au Rapport bruxellois
sur l'état de la pauvreté**



TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	5
OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	6
MÉTHODOLOGIE	7
PARTIE I. CADRE CONCEPTUEL :	
PARTICIPATION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	8
1. Réflexion sur la participation	8
1.1 Participation ou médiation ?	8
1.2 Tendances : l'omniprésence de l'expertise	9
2. Concertation participative	11
2.1 Modèles de concertation participative	11
2.2 Questions prioritaires dans la concertation participative	14
2.3 Exemples de concertations participatives	17
2.4 Ébauche de typologie	20
2.5 Conditions d'une concertation participative (au sein de l'Observatoire de la Santé et du Social)	21
PARTIE 2. CADRE ASSOCIATIF BRUXELLOIS	40
1. Profil des associations rencontrées	40
2. Ébauche de typologie associative	42
2.1 Méthode de travail	42
2.2 Objectif	42
2.3 Ébauche de typologie	42
3. Réseaux	44
3.1 Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté	44
3.2 Brussels Platform Armoede	44
PARTIE 3. CADRE INSTITUTIONNEL BRUXELLOIS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION	45
1. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté	45
1.1 Un outil en évolution	45
1.2 Une mission confiée à l'Observatoire de la Santé et du Social	45
1.3 Relation avec d'autres niveaux de pouvoir	46
2. Participation des personnes vivant dans la pauvreté au rapport pauvreté bruxellois	46
2.1 Base légale de la table ronde	46
2.2 Objectifs de la table ronde	46
2.3 Composition de la table ronde	48

3.	Évaluation de la participation	48
3.1	Méthode de travail	49
3.2	Marge de manoeuvre	50
3.3	Débat au Parlement	51
3.4	Suites données au rapport et au débat au Parlement	52
 PARTIE 4. PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR		54
1.	Le rôle de l'Observatoire	54
1.1	Observation	54
1.2	Élaboration des propositions et revendications	54
1.3	Présence sur le terrain	54
2.	Piste 1 : Approfondissement de la collaboration avec le Service Pauvreté	55
2.1	Avantages de la piste 1	55
2.2	Obstacles de la piste 1	56
3.	Piste 2 : Concertation permanente au sein de l'Observatoire	57
3.1	Avantages de la piste 2	57
3.2	Obstacles de la piste 2	58
4.	Piste 3 : Approche territoriale	58
5.	Piste 4 : Approche sectorielle	59
6.	Piste 5 : Comité de vigilance externe	60
7.	Que pensent les partenaires politiques des pistes élaborées ?	60
7.1	Préférences par rapport aux pistes	60
7.2	Conditions de mise en oeuvre	61
 CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS		62
 RÉFÉRENCES		65
 ANNEXES		69
Annexe 1 : Liste des abréviations		69
Annexe 2 : Glossaire		70
Annexe 3 : Liste des personnes interviewées		72
Annexe 4 : Schéma des actions prévues par l'ordonnance du 8 juin 2000		73
Annexe 5 : Liste des membres du comité d'accompagnement		74

PRÉAMBULE

Depuis le rapport général sur la pauvreté publié il y a 10 ans, la politique de lutte contre la pauvreté ne peut plus se concevoir sans la participation des personnes pauvres. Pourtant, peu d'organisations réussissent à organiser la participation de manière acceptable pour tous les partenaires. De plus, la participation n'a de sens que si elle est orientée vers l'amélioration des conditions de vie des personnes pauvres. C'est bien là la pierre d'achoppement parce que la situation ne s'améliore guère, mais aussi parce que le processus de changement est tellement lent que le «feed-back» vers les personnes concernées est rendu très difficile et est par ailleurs insuffisant.

L'Observatoire de la Santé et du Social souhaite remercier chaleureusement la chercheuse Marie Bourgeois et le promoteur Henk Meert, de l'ISEG-KULeuven, pour le travail qu'ils ont réalisé. Grâce à cette évaluation approfondie de la participation des personnes pauvres au rapport pauvreté bruxellois, ils nous ont offert un outil très utile en vue de la préparation de la révision de l'ordonnance relative au rapport pauvreté bruxellois.

Avec les chercheurs, nous souhaitons remercier les personnes-ressources et les porte-paroles des différentes organisations pour leur précieuse collaboration et leurs efforts. La liste complète des personnes interviewées se trouve en annexe 3. Dans le texte, les références aux personnes (par exemple : 17b) ont été anonymisées. Le comité d'accompagnement (annexe 5) a suivi et alimenté activement cette recherche. Nous remercions tous les membres du comité pour leur assiduité.

Tous les partenaires politiques du rapport pauvreté ont reçu une enquête (anciens et nouveaux parlementaires, présidents de CPAS et bourgmestres) pour donner leur avis sur la participation au rapport pauvreté des personnes vivant dans la pauvreté. Nous remercions le peu d'entre eux qui ont pris le temps de répondre à cette enquête.

La recherche a été terminée fin 2004. Pour des raisons de qualité, nous avons décidé de traduire le rapport rédigé en «zinneke» – contenant des passages écrits en français et d'autres en néerlandais – en un rapport complet dans chaque langue. Il est complété par une synthèse dans les deux langues, disponible sur demande ou sur le site. Pour faire de ce rapport un «mode d'emploi ou un manuel» qui aide à la mise sur pied d'initiatives de participation, la structure du texte d'origine a été modifiée, mais le contenu en a été respecté.

Nous espérons que ce dossier constitue une contribution à la lutte contre la pauvreté en région bruxelloise.

L'équipe de l'Observatoire de la Santé et du Social.

Juillet 2005.

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

L'ordonnance du 8 juin 2000 relative à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale prévoit différentes étapes dans l'élaboration du rapport (cf. annexe 4) et définit les partenaires : les CPAS et les communes ainsi que des 'personnes et organismes concernés' publics et privés qui 'œuvrent activement en matière de lutte contre la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits en RBC' et qui sont choisis par le Collège réuni.

Si l'ordonnance sollicite la participation des personnes concernées à la table ronde, l'Observatoire de la Santé et du Social a choisi de les associer dès l'élaboration même du rapport. Sur les 4 rapports rédigés par l'équipe actuelle depuis 2000, c'est le cas des 3 derniers. Il s'agissait d'intégrer le vécu et la connaissance des personnes vivant dans la pauvreté dans l'évaluation des politiques sociales. La participation des personnes vivant dans la pauvreté est de plus en plus souvent inscrite dans la politique de lutte contre la pauvreté mais pour autant, cette pratique ne va pas de soi.

Les expériences de l'Observatoire en la matière ont été passionnantes mais ont aussi suscité beaucoup de questions :

- Est-il possible d'organiser convenablement la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté dans le cadre du rapport bruxellois sur la pauvreté ?
- Peut-on progresser de cette manière sans que le découragement n'envahisse les associations ? Comment éviter que les groupes ne soient trop sollicités ?
- Comment l'apport des personnes vivant dans la pauvreté peut-il être mis en valeur ?
- Comment tenir compte de la question de la validation des informations des personnes qui vivent dans la pauvreté ?
- Comment travailler des propositions constructives avec les personnes vivant dans la pauvreté ?
- Avec quelles organisations travailler ? Comment organiser cette collaboration ? Qui peut 'représenter' les personnes pauvres en RBC ?
- Est-il possible d'organiser cette participation au sein de l'Observatoire avec des moyens et un nombre de personnes limités ? Faut-il chercher d'autres pistes ?

L'Observatoire a besoin d'une méthodologie claire reposant sur une base théorique. Pour répondre à ces préoccupations, une recherche a été menée en collaboration avec l'Institut de Géographie Sociale et Economique (ISEG - K.U.Leuven).

Cette recherche fait partie de la réflexion de l'Observatoire et est complémentaire à d'autres recherches, notamment celle qui a été menée sur les indicateurs de pauvreté sur base des statistiques des CPAS.

MÉTHODOLOGIE

La recherche s'est déroulée en trois phases :

I. ÉLABORATION D'UN CADRE CONCEPTUEL ET INSTITUTIONNEL

La première partie de cette étude permet de prendre du recul par rapport à différents types de concertation. Un nombre important de sources a été consulté afin d'aboutir à un aperçu de la littérature sur le sujet en vue de favoriser la mise en œuvre d'une dynamique participative soit générale soit plus spécifique à l'Observatoire de la Santé et du Social.

La troisième partie du rapport brosse le tableau du cadre institutionnel bruxellois relatif à la participation.

2. PRISE DE CONTACT AVEC DES PERSONNES-RESSOURCES ET DES ASSOCIATIONS

Les personnes-ressources ont principalement alimenté le cadre conceptuel (1^o phase) ainsi que les propositions relatives aux suites à réserver à cette étude (3^o phase). Les contacts avec les associations bruxelloises sélectionnées ont nourri une grande partie de ce rapport. Leur profil est analysé dans la deuxième partie. La liste complète de toutes les personnes et associations rencontrées figure à l'annexe 3. Un questionnaire ouvert a été utilisé lors des rencontres avec les personnes-ressources ainsi qu'avec les associations. Toutes les personnes et associations ont été rencontrées oralement, avec prise de note (et parfois enregistrement) en vue de la rédaction d'un compte-rendu. En fonction de l'expérience de l'interlocuteur, l'un ou l'autre thème a été plus ou moins approfondi. Parfois, un thème est développé uniquement sur base des personnes qui avaient un avis marqué sur la question. Les autres personnes rencontrées ne sont alors mentionnées dans le texte que dans la mesure où leur apport n'irait pas dans le même sens. Les contributions des personnes-ressources sont mentionnées par un code anonymisé (lx).

3. ÉVALUATION ET PROPOSITIONS

L'aspect central de l'étude a consisté à évaluer l'expérience actuelle de concertation dans le cadre du rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté (partie 3, section 3) et à proposer des pistes pour l'avenir (partie 4).

Aux interviews (cf. annexe 3) s'est ajoutée une enquête auprès de tous les partenaires politiques de la table ronde (anciens et nouveaux parlementaires, présidents de CPAS et bourgmestres) pour connaître leur avis sur la participation au rapport pauvreté des personnes vivant dans la pauvreté (voir partie 3 § 2.2.3).

PARTIE I.

CADRE CONCEPTUEL : PARTICIPATION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

I. RÉFLEXION SUR LA PARTICIPATION

Dans cette première partie, nous reprenons les grandes tendances relatives à la notion de participation dans la mesure où il est important de l'examiner plus largement qu'à partir du seul discours dominant.

I.1. PARTICIPATION OU MÉDIATION ?

Dans la conception actuelle, la lutte contre la pauvreté est une stratégie orientée vers l'intégration sociale. Cette liaison provoque implicitement un glissement de définition, partant de la définition d'un problème de «pauvreté» vers une définition d'un problème de «pauvreté en tant que comportement déviant». Dès lors, l'approche structurelle de la pauvreté s'accompagne d'une approche individualisée de la lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, il existe une tension entre l'approche structurelle du problème de la pauvreté et une méthode individualisée de lutte contre la pauvreté (Bouverne-De Bie, 2003, p. 6-7).

Dans le cadre du modèle d'intégration sociale dominant dans notre société, l'idée de participation culturelle est acceptée. La première condition de la participation à la vie sociale est souvent la participation au marché. Le démantèlement de l'Etat-Providence, tout comme la marchandisation des équipements publics, provoquent une exclusion croissante sur base matérielle (11).

Au sein de ce modèle consensuel (pensée unique), il n'y a plus de place pour l'expression des conflits inhérents au modèle (mécanismes d'exploitation et d'exclusion) et pour sa remise en question. La seule inégalité encore admise dans le discours dominant est l'inégalité des chances. Le programme de l'Etat-Providence s'est focalisé sur l'égalité. Actuellement, c'est la responsabilité individuelle et la culpabilisation qui dominent lorsqu'on ne saisit soi-disant pas ses chances et c'est là que se situe une partie du mensonge social (11).

Darmon (2002) identifie également la recherche d'une «cohérence» politique globale au détriment de la reconnaissance des conflits. Cette non-conflictualité peut se comprendre comme principe de recherche d'une plus grande efficacité des politiques (européennes).

De Grande (2003, p. 65), représentante du Ministère de la Communauté flamande, identifie également qu'une des deux raisons principales à la participation des pauvres est l'amélioration de l'efficacité des politiques.

De manière plus fondamentale, les tendances actuelles à institutionnaliser la société civile, via la gouvernance (ou le dialogue civil, qui est l'une de ses composantes) peut aboutir à la marginalisation de cet espace autonome et à sa «criminalisation», notamment en le forçant à radicaliser ses actions, tout en niant l'autonomie d'un espace d'expression citoyenne, en niant la possibilité de contestation et de conflit, puisque tout est supposé pouvoir se résoudre par le dialogue. Une conception sociologique de la société civile doit prendre comme point de départ la reconnaissance de l'existence de relations de pouvoir dans l'ensemble des relations humaines, et ne pas les cantonner au système bureaucratique-administratif ou économique (Darmon, 2002, p. 75-79).

I.1.1. LA PARTICIPATION EN TANT QUE MÉTHODE

Mettre l'accent sur les méthodes participatives n'est pas contradictoire avec ce qui précède. En tant que *principe méthodologique*, la participation remplit diverses fonctions : elle socialise (on est valorisé par la participation), elle pacifie (grâce à la participation, des décisions collectives sont plus facilement acceptées par les individus) et intègre (la participation augmente le sentiment d'appartenance à la communauté). Dans cette approche méthodologique de la participation, le problème de la pauvreté est dissocié de son noyau politique. L'idée est d'éviter la pauvreté dans la mesure du possible si l'on peut mobiliser les aptitudes appropriées pour lutter contre ce phénomène. La priorité politique accordée aux méthodes participatives de lutte contre la pauvreté devient de ce point de vue une nouvelle stratégie internationale qui correspond à la mondialisation économique. Dans le cadre de cette stratégie, la politique sociale ne doit pas s'orienter en premier lieu vers une diminution de la dépendance envers le marché, mais les autorités doivent se concentrer sur leurs tâches essentielles : s'occuper de 'l'intérêt général' et de l'activation des personnes et des groupes en vue d'un accroissement de leur disponibilité et de leur autonomie. Seule une conception méthodologique de la participation conduit à pérenniser (involontairement) la tradition caritative de la pauvreté, par laquelle la pauvreté est plutôt 'gérée' que 'combattue' (Bouverne-De Bie, 2003, p. 6-10). Reconnaître une fonction de gestion à la société civile (par exemple en lien avec la politique sociale) n'est pas pertinente. La société civile est un lieu d'expression et de confrontation mais n'appartient en aucun cas à une 'sphère de gestion' (Darmon, 2002, p. 80).

I.1.2. LA PARTICIPATION EN TANT QUE PRINCIPE POLITIQUE

La participation en tant que méthode ou en tant qu'outil se situe donc dans un rapport de tension avec la participation en tant que *principe politique* (Verschelden & Bouverne-De Bie, 2002, p. 16). Il s'agit ici d'établir des procédures dans lesquelles le droit de prendre l'initiative de formuler ses besoins est reconnu comme un droit pour tous et pas seulement comme un droit réservé aux élites. Concrètement, cela signifie également que la participation ne consiste pas en premier lieu à s'informer des opinions des personnes (dans le cadre de projets), mais les 'sondages' sont conçus en partant de l'hypothèse selon laquelle les citoyens ont des opinions bien arrêtées sur tout et qu'ils souhaitent les communiquer. Alors, il faudrait chercher des structures et des outils pour faire connaître et canaliser ces opinions. La participation, au contraire, consiste à proposer des lieux de réflexion et d'apprentissage où les citoyens apprennent à se forger une opinion de manière responsable.

Bien que fondamentalement opposées sur le plan idéologique, les visions collectivistes et individualistes se rejoignent quand elles reconnaissent l'importance de la participation comme réponse possible aux problèmes de la société occidentale actuelle. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que la tendance à la participation ne provient pas d'un projet politique qui vise à dépasser la rupture entre «personnes établies» et «personnes exclues» mais plutôt de répondre au défi d'une politique basée sur une nouvelle conception de la citoyenneté. La caractéristique de cette conception est son caractère 'utilitaire' : la participation est 'utile' tant pour le citoyen que pour la société (Bouverne-De Bie, 2003, p. 16-17).

I.2. TENDANCE : L'OMNIPRÉSENCE DE L'EXPERTISE

Lorsque des personnes qui vivent dans la pauvreté sont invitées à participer à l'élaboration et à l'évaluation de la politique, on constate souvent un certain manque de clarté et des tensions. Leur participation est-elle demandée parce qu'elles représentent une force collective (principe politique) ou parce qu'elles possèdent une expertise (principe méthodologique) ? Veut-on un avis technique, détaillé et univoque d'un expert ou veut-on avoir un avis représentatif, formulé en concertation avec un groupe de population déterminé ? (Van Hootegem & Devillé, 2003, p. 80-81 ; Van Hootegem, 2003, p. 362).

En ce sens, les organisations de personnes pauvres peuvent être comparées au mouvement ouvrier. Tout comme les organisations ouvrières, les organisations qui luttent contre la pauvreté ont pour objectif la prise de conscience des personnes de leurs conditions de vie. Après la mise en commun et l'analyse des situations spécifiques de vie, il est nécessaire de créer des liens de solidarité. Les associations créent ainsi les conditions nécessaires de lutte en vue d'atteindre des objectifs communs.

La contribution des personnes qui vivent dans la pauvreté peut toutefois aussi être défendue par l'expertise fournie. Ceci conduit à obtenir un avis «technique». Il n'est pas rare que cet avis soit recueilli individuellement. Alors, on demande une opinion à des personnes indépendamment d'une organisation (Van Hootegem &

Deville, 2003, p. 80-81). En général, on peut observer une tendance générale qui consiste à faire de plus en plus appel à des experts pour élaborer une politique. La tension entre la dimension collective et la dimension d'expertise se retrouve également très fort dans le contexte européen (Van Hootegeem, 2003, p. 362). Darmon (2002, p. 71-72) attire l'attention sur ce phénomène dans le cadre du dialogue instauré par la Commission européenne avec les citoyens. Faire appel à des experts pour l'élaboration de la politique permet de dissimuler la dimension politique des choix opérés.

Moras (2001), quant à elle, souhaite la prise en considération de toutes les formes de participation politique. Selon l'auteure, celles-ci varient sur un continuum en fonction de l'implication des personnes pauvres, de 'l'intensité' des recommandations et de la vitesse à laquelle celles-ci doivent être livrées. Elle distingue quatre formes de participation, dont trois s'apparentent à cette logique d'expertise (la quatrième forme étant la 'méthode du dialogue' dont nous parlerons plus loin) :

- **avis politiques à la carte** : Les instances politiques peuvent demander des avis et des informations aux personnes pauvres et aux associations au sein desquelles les personnes pauvres prennent la parole. Les responsables politiques peuvent présenter des textes généraux comme une note de politique générale ou poser des questions très concrètes. En respectant certaines conditions, l'auteure estime que si la demande est claire, concrète et bien délimitée, il est possible de livrer des recommandations de qualité satisfaisante (Moras, 2001, p. 76). Le mouvement «Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants (2002, p. 13-15) partage cette vision. Ce type de participation contribue à ce que les personnes pauvres se sentent reconnues comme étant des expertes en la matière.
- **avis d'experts d'expérience** : En Flandre, une formation menant à un diplôme d'expert d'expérience dans le domaine de la pauvreté^[1], a été mise sur pied. Selon Moras, les experts d'expérience permettent aux représentants politiques d'avoir rapidement un avis sur une mesure à prendre, à certaines conditions (2001, p. 76). Leur avis remplace dès lors une réelle consultation et une participation. Les experts d'expérience incarnent la vision selon laquelle la participation se justifie par l'expertise des personnes pauvres et non par l'importance d'une représentation démocratique (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, p. 183-185). Le Mouvement Luttes Solidarités Travail (2002b) pense que cette pratique ne répond pas à des logiques de libération collective. Les experts d'expérience ne sont pas (nécessairement) des militants au sein d'une association. Par conséquent, ils parlent en leur nom et pas en fonction d'une parole construite collectivement.
- **avis des travailleurs sociaux** : Pour répondre à des sollicitations politiques rapides, des avis concernant les personnes pauvres peuvent aussi être formulés par des travailleurs sociaux (Moras, 2001, p. 78). Bien que Moras fasse référence aux travailleurs sociaux au sein d'associations où les personnes pauvres prennent la parole, il faut être vigilant à ce que les pouvoirs politiques ne consultent pas des prestataires de service. A la Commission européenne par exemple, la participation des ONG se justifie du fait de leur connaissance des réalités du terrain et de leur capacité à mettre cette expertise au service, non plus seulement de la mise en oeuvre, mais de la définition des politiques. La majorité des ONG consultées par la Commission sont des prestataires de service auprès de populations défavorisées, souvent pour le compte des pouvoirs publics locaux ou nationaux. Cette prestation de services auprès de groupes défavorisés peut-elle équivaloir à leur représentation (Darmon, 2002, p. 71-72) ?

Bien que Moras (2001, p. 80) accorde plus de valeur à la méthode du dialogue (cf. plus loin) et veuille éviter que ce terme ne se vide de sens, les autres formes de 'participation' se justifient selon elle à condition de décrire le processus selon lequel l'avis rendu a été élaboré. Le Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants (2002, p. 13-15) estime également que *toute forme de participation* suscite une dynamique vers l'émancipation et la citoyenneté.

Toutefois, force est de constater à travers ces trois formes de 'participation' que les pauvres n'ont pas la maîtrise du processus et que le rythme politique leur est imposé. D'ailleurs, le Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants (2002, p. 13-15) pense qu'avec ces connaissances, il est possible d'effectuer toutes sortes de constructions : on peut les rassembler, les raffiner quant à des aspects spécifiques et les

[1] En Flandre, l'asbl «De Link» a été fondée en 1999 pour organiser une formation et créer des postes de travail pour les experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale. Ce projet est subsidié par le Gouvernement Fédéral, mais n'a pas de correspondant en Wallonie (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2002b).

transmettre à d'autres personnes. La participation à cette construction peut être refusée aux personnes les plus importantes dans l'acquisition de ces connaissances, c'est-à-dire les personnes vivant dans la pauvreté.

Pour conclure, mettons ces trois formes de 'participation' politique en perspective avec les considérations suivantes : *«Il reste un travers courant à éviter : prendre la personne paupérisée comme objet de connaissance plutôt que comme sujet. Le tout n'est pas de faire place à la pensée du plus pauvre ; il s'agit, principalement, de la reconnaître comme autonome. Utiliser la personne paupérisée comme simple source d'information revient à la déranger dans sa dignité et contribue à la réintroduire dans la servitude.»* (Bernard, 1998, p. 49). Dans le même ordre d'idées, Joseph Wresinski affirmait en 1989 : *«(...) déranger les plus pauvres dans leur pensée en les utilisant comme informateurs, au lieu de les encourager à développer leur réflexion propre comme un acte réellement autonome, c'est les asservir.»* (Join-Lambert, 1996).

2. CONCERTATION PARTICIPATIVE

Cette section traite d'abord de quelques références en matière de concertation : le croisement des savoirs, la méthode du dialogue, la négociation des savoirs. La première démarche a été expérimentée par le Mouvement ATD Quart-Monde, la seconde a été fortement traitée par le Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants, tandis que la dernière a essentiellement été mise en oeuvre et décrite par le Mouvement Lutttes Solidarités Travail. Ces démarches forment un cadre conceptuel. Dans la pratique, nous avons constaté que les associations accordent peu d'importance aux termes appropriés pour désigner une méthode.

Dans chacun de ces modèles, il faut tenir compte avec un certain nombre de questions prioritaires. Ils sont mis en évidence dans la seconde partie de ce chapitre. Dans le troisième chapitre, quelques exemples de concertation sont présentés pour aboutir à une typologie (quatrième chapitre).

Quoi qu'il en soit, les différents interlocuteurs se rejoignent sur les conditions à respecter pour garantir une démarche qui ne trahit pas les personnes pauvres. Dans la cinquième et dernière partie de ce chapitre, les conditions d'une concertation participative (au sein de l'Observatoire de la Santé et du Social) sont détaillées.

2.1. MODÈLES DE CONCERTATION PARTICIPATIVE

2.1.1. LE 'CROISEMENT DES SAVOIRS'

a) Objectif

Le concept du 'croisement des savoirs' a été introduit pour décrire la démarche mise en place par le Groupe de recherche Quart Monde-Université. Il s'agit d'un projet expérimental de «formation – action – recherche» mené conjointement pendant deux ans par des professeurs et chercheurs d'université de disciplines différentes et des membres du Mouvement ATD Quart Monde. Ce projet impliquait des séjours résidentiels et un accompagnement intensif. Des savoirs et des types d'acteurs différents se sont mis en dialogue pour produire une connaissance plus affinée dans le domaine de l'existence de la misère et de la lutte pour l'éliminer. L'objectif est donc de *«produire de nouveaux savoirs issus de la lutte contre l'extrême pauvreté»*, de construire un savoir libérateur (Groupe de recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 15, 19, 335).

Joseph Wresinski écrivait en 1965 (Groupe de recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 38) : *«Tant que le pauvre n'est pas écouté, tant que les responsables de l'organisation d'une cité ne s'instruisent pas de lui et de son monde, les mesures prises pour lui ne seront que des gestes par à-coups, répondant à des exigences superficielles et d'opportunité.»*

Ce concept du croisement des savoirs est de plus en plus utilisé pour désigner le dialogue entre acteurs différents sans que l'objectif premier soit nécessairement la production de connaissances.

b) Méthode

Selon Joseph Wresinski, la connaissance des plus pauvres doit reposer sur trois pieds, soit des sources indépendantes et autonomes, c'est-à-dire qui obéissent à leurs propres lois (Brun, 1996, p. 125). Le Groupe de recherche Quart Monde-Université (1999, p. 15, 333-336) a développé cette typologie distinguant trois types de connaissances dans le schéma ci-dessous en :

- la connaissance de la vie des personnes vivant dans la pauvreté : les savoirs d'expérience mènent à une réflexion, à une prise de recul sur sa propre vie (1er axe) ;
- la connaissance universitaire ou théorique : l'école, les savoirs reconnus sont indispensables pour cheminer vers une libération (2e axe) ;
- la connaissance de l'action : les savoirs d'action sont issus d'un engagement avec les autres (3e axe).

En mettant sur le même pied les trois savoirs, le schéma les rend égaux et appelle pour chacun une pleine reconnaissance sociale. Les militants (1er axe) amènent des situations, des types de réponses ou des stratégies, des savoirs de vie ; les universitaires (2e axe) établissent des liens avec des questions conceptuelles, avec une analyse, avec des références ; les volontaires (3e axe) éclairent le contexte des propos tenus par les militants, développent des enseignements tirés de l'expérience du Mouvement ATD Quart Monde.

FIGURE 1 : SCHEMA DES TROIS SAVOIRS (GROUPE DE RECHERCHE QUART MONDE-UNIVERSITÉ, 1999, P. 335)



c) Variante : le croisement des pratiques

A la différence du programme ATD-Quart Monde-Université dont l'objectif était de produire une connaissance de la pauvreté par croisement de savoirs, il s'agit ici d'expérimenter une démarche de co-formation entre des professionnels et le monde des personnes pauvres et d'en dégager des balises qui puissent être adaptées, voire transposées, dans d'autres contextes de formation (Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire, 2002, p. 22).

2.1.2. LA MÉTHODE DU DIALOGUE

La 'méthode du dialogue' développée en Flandre présente des similitudes avec le croisement des savoirs puisque les associations chercheront à compléter le savoir des personnes pauvres par celui des autres partenaires. Le Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants (2002, p. 13-15) l'explique comme suit : «Ce sont principalement les pauvres qui connaissent le vécu de la pauvreté par leur expérience, les conséquences de l'intervention de services dans leur vie ainsi que les conséquences des réglementations structurelles à leur égard. Les services et les organismes d'une part, les administrations et les hommes politiques d'autre part, tous disposent d'éléments qui viennent compléter l'expérience des pauvres.»

Le savoir théorique (2e axe) n'est donc pas nécessairement inclus dans cette démarche comme c'est le cas dans le croisement des savoirs. Ce qui est visé dans ce cas-ci, c'est plutôt une interpellation au niveau politique ou au niveau de services intervenant dans la vie des personnes vivant dans la pauvreté.

2.1.3. LA 'NÉGOCIATION DES SAVOIRS' : VERS UNE DEMARCHE PARTENARIALE SUR BASE D'UNE PAROLE COLLECTIVE

a) Objectif

Dans le cadre des dynamiques participatives, il existe des tensions entre d'une part la gestion et d'autre part la lutte véritable contre la pauvreté. La plupart des initiatives de participation politique ne conduisent pas à une remise en question dans nos sociétés des rapports de domination produisant la pauvreté. Or, la pauvreté étant le produit de rapports d'exploitation, la combattre signifie remettre en question les rapports de force de la société, ce qui est loin d'être consensuel.

b) Méthode

Plus que d'un croisement des savoirs, la recherche partenariale est une négociation des connaissances nécessitant une médiation entre les négociateurs. La négociation des savoirs mènera peut-être le chercheur à élargir le débat à des dimensions philosophiques qu'il ne soupçonnait pas au départ. Elle mènera peut-être aussi le militant à relativiser son propos pour l'insérer dans le champ d'une rationalité plus large. Mais telle est précisément la fécondité du partenariat entamé et du savoir négocié (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 50-51).

Quand un conflit survient entre deux parties, la négociation s'impose. L'information s'échange alors d'une manière différente que dans le dialogue. Le dialogue veut se dérouler hors du champ des rapports de force. Par sa nature même, le dialogue se noue entre les *personnes*. Par contre, le négociateur parle la plupart du temps au nom d'un *groupe* dont il défend les intérêts (Cossette & Verhas, 1996, p. 165).

Cependant, un paradoxe apparaît, comme conséquence directe des critères respectifs du dialogue et de la négociation. Ce paradoxe se manifeste à trois niveaux : les enjeux, les acteurs et les rapports sociaux (Cossette & Verhas, 1996, p. 165-167).

- **Les enjeux** : L'objet du dialogue consiste dans le vrai, le sens du vrai et les valeurs. Si les enjeux portent sur la défense d'intérêts, la négociation s'impose. Alors, les interlocuteurs parlent au nom des groupes qu'ils représentent. Or, dans un partenariat avec les personnes plus démunies de la société, les enjeux portent aussi bien sur les valeurs que sur des intérêts défendus par des groupes opposés.
- **Les acteurs** : Les acteurs sont divers : les plus pauvres et plus exclus de la société, les membres de groupes populaires, les syndiqués, les intervenants sociaux, les professionnels, les cadres, les administrateurs, les politiciens. Ces acteurs parfois, ne représentent qu'eux-mêmes et peuvent dialoguer. D'autres fois, ils agissent comme représentants de groupes d'intérêts et sont contraints à négocier. Plus précisément, deux types d'alliances se nouent : des alliances fondées sur le dialogue mais aussi, des alliances tactiques conjoncturelles qui se négocient. Mais comment être simultanément en état de négociation et en état de dialogue alors que les règles, les attitudes et les comportements requis dans les deux cas s'avèrent différents ? Peut-on négocier et vraiment dialoguer avec les mêmes personnes, quand un bon négociateur doit, à l'occasion simuler un franc dialogue ? Alors qui doit négocier avec qui parmi les acteurs en présence et qui doit dialoguer avec qui et quand ?
- **Les rapports sociaux** : La structure de la société est largement basée sur les rapports de force. Sans doute, le dialogue est nécessaire dans la mesure où l'on souhaite que le progrès social soit moulé dans la justice. Mais la négociation devient inévitable dans la mesure où ce même progrès est entravé par les rapports de pouvoir.

Alors, que demander aux partenaires en position de pouvoir ? Que d'une part, ils acceptent d'entamer un véritable dialogue avec les partenaires sans pouvoir, mais que d'autre part, ils consentent à ce que les partenaires sans pouvoir aient la possibilité d'exercer une stratégie de coopération conflictuelle ? Une telle stratégie implique fatalement des temps de négociation. Cette double demande aux nantis peut paraître exorbitante : se mettre en état de dialogue avec les plus démunis et, dans le même mouvement, leur reconnaître le droit, via les groupes communautaires, de négocier véritablement. Dans le cas contraire, le projet de partenariat perd sa crédibilité.

2.2. QUESTIONS PRIORITAIRES DANS LA CONCERTATION PARTICIPATIVE

2.2.1. PARCELLISATION DU SAVOIR

Reconnaître les personnes pauvres comme sujets de recherche à part entière ne doit pas aboutir à une parcellisation du savoir, savoir qui serait partagé entre différentes instances figées dans leur identité. Il faut par conséquent se démarquer de J. Wresinski lorsqu'il affirme que la connaissance de l'exclusion se découpe en «composantes» informatives (la recherche universitaire), explicatives (la parole des pauvres) et mobilisatrices (les volontaires). Pareille approche ne suscite guère les interactions et en tout cas, ne manque pas de conduire au face-à-face froid et distant de plusieurs savoirs partiels, portant cependant sur le même objet. Cette stricte répartition des tâches rend hautement improbable la production d'un savoir commun (Bernard, 1998, p. 51). Un porte-parole du mouvement ATD Quart-Monde souligne d'ailleurs que le savoir d'expérience ce n'est pas uniquement l'apport d'un vécu, d'un témoignage, que d'autres analyseraient. Les personnes pauvres ont une capacité d'analyse de leur vécu. «On n'enferme pas les gens dans un type de savoir, mais on permet aux gens d'aller au bout de leur propre expérience/réflexion et de la partager avec d'autres.» (I15).

2.2.2. REPRÉSENTATION DES PERSONNES PAUVRES

Il est intéressant de réfléchir à la façon dont les personnes vivant dans la pauvreté sont représentées. Cette question mérite une grande attention, notamment en ce qui concerne la manière dont les personnes vivant dans la pauvreté doivent être associées, et rester associées, à un processus de concertation politique qui avec le temps, se trouve le plus souvent entre les mains du personnel détaché travaillant dans les associations (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a).

La représentation n'est pas celle d'une catégorie de personnes - ce qui serait une représentation spécifique – mais celle du combat contre la misère qui concerne tout le monde. Il ne faut surtout pas une représentation spécifique des personnes pauvres mais au contraire, que le combat contre la misère soit mené partout. «Dans son fondement, la représentation, c'est rendre présente la question des absents dans tous les lieux où les décisions se prennent. Notre recherche nous a permis de découvrir qu'on peut y parvenir en adoptant la référence aux plus pauvres.» (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 490).

«On a trop tendance à choisir la traduction quantitative de la représentativité et à se demander si 'toutes' les personnes pauvres sont atteintes. La plupart du temps, ce n'est pas le cas. Mais il existe aussi une représentativité 'qualitative', à savoir qu'on tient compte de l'intensité (longue durée) de la pauvreté. Lorsque des solutions ou des mesures viennent des 'plus pauvres', il y a beaucoup de chances que d'autres catégories en profitent également (personnes pauvres, en situation de précarité, groupes à risques)» (Vanden Eynde & Ory, 2003, p. 90).

2.2.3. LES RAPPORTS DE FORCE

On ne peut nier les rapports de force entre les différents participants : personnes pauvres, professionnels du social, représentants politiques, scientifiques. Or, le fait de vouloir à tout prix aboutir à un 'nouveau' savoir commun implique qu'il y ait un consensus et il s'agit dès lors plutôt d'un appauvrissement du savoir. Cette approche évacue la mise en évidence des tensions. Le Groupe de recherche Quart Monde-Université (1999, p. 336) attire d'ailleurs l'attention sur les inégalités sociales et les rapports de forces qui font obstacles à la réalisation de cet idéal. Selon R. Demuylder, le risque serait d'ailleurs de faire abstraction des inégalités. Pour que le savoir dominant ne l'emporte pas, il faut prévoir une méthode de travail très rigoureuse (I15). Une autre personne-ressource (I10) insiste sur les inégalités de pouvoir lors de l'expérience du 'croisement des pratiques' dont l'équipe pédagogique a dû tenir compte.

2.2.4. NÉGOCIATION VERSUS DIALOGUE

Il est difficile d'instaurer un dialogue dans une société en état de négociation permanente. Sans le droit à la négociation, le dialogue risque de n'être qu'une illusion au service d'un mécanisme dominateur (Cossette & Verhas, 1996, p. 163-164). D'ailleurs, suite au 'Partenariat-Logement' des associations Lutttes Solidarité Travail (LST) et Temps pour la Recherche d'Outils Conviviaux (TROC) avec des universitaires, le constat est le suivant : «Les discours se croisent et se répondent. Peut-on pour autant parler de l'émergence d'un savoir ? Ces discours ne sont-ils pas préalables à la construction d'un savoir, phase de négociation essentielle sur les valeurs et les notions utilisées pour la construction ultérieure ?» (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 35).

Le dialogue entre les partenaires ne conduit pas forcément à un consensus. La négociation fait donc partie du processus et n'est pas opposée au dialogue. Lorsqu'une prise de position publique est prise, il faut se mettre d'accord à l'avance. Les divergences peuvent aussi être mises en évidence (I15).

2.2.5. CONSCIENCE COLLECTIVE

Pour garantir que la parole des personnes pauvres ne soit pas récupérée lors d'une négociation ou d'un dialogue, il faut qu'elle ait été construite collectivement dans le cadre de l'éducation émancipatrice (telle que Paolo Freire la décrit) qui fait jaillir une 'conscience collective'.

En cantonnant les personnes vivant dans la pauvreté dans un rôle explicatif, on se réfère à leur expertise plus qu'à la prise de conscience collective.

«Le dialogue ne peut pas devenir exclusivement un échange d'idées qui sont 'consommées' par les participants (...) Le dialogue signifie qu'il y a conquête du monde en vue de la libération de l'humanité. (...) Il n'y a pas de véritable dialogue si ceux qui le pratiquent ne pensent pas d'une manière authentique, d'une manière critique. (...) Je ne peux penser pour les autres, pas plus que sans les autres ; pas davantage que les autres pensent pour moi. Même quand la pensée des gens est superstitieuse ou naïve, ils peuvent changer, lorsqu'ils remettent en question leurs idées au sujet de leurs manières d'agir. Ce processus doit être défini par l'émergence d'idées et par des actions sur le terrain – pas par la consommation des idées des autres. (...) Du point de vue d'un travail de développement émancipateur, il est important que les personnes aient le sentiment d'être maître de leur pensée, grâce à la discussion de cette pensée et de la conception du monde qui émerge explicitement ou implicitement de leur propre expression.» (Freire, 1975, p. 73-76, 92, 106).

A l'inverse, promener son micro pour glaner des témoignages laisse la porte ouverte à une récupération de la parole des pauvres. Au cours du 'Partenariat-Logement' (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 46), ce point de vue est précisé : *«(...) le partenaire associatif met en garde le partenaire académique contre le piège de l'immédiateté qui croirait accéder directement à la réalité sans passer par l'intelligence plus cachée du réel, lequel ne se donne à connaître que dans une écoute en profondeur de ce que vivent les plus pauvres. Le micro-trottoir ne donne que l'illusion d'une véritable approche du réel.»*

A titre d'exemple, dans le récent ouvrage collectif du Mouvement Luttes Solidarités Travail (2003a, p. 25), on explique l'utilisation des témoignages rassemblés par le Mouvement au fil des années : *«La présentation des témoignages cités est fidèle à la manière dont ils ont été exprimés. Ils sont souvent encore d'expression brute, parfois même caricaturale. Mais ils puisent leur richesse dans leur confrontation et leur concordance mutuelles. La chronique^[2] constitue précisément le travail de 'décodage' de l'ensemble de ces témoignages.»* Si ce décodage n'est pas effectué collectivement, le groupe est dépossédé de sa parole et de l'interprétation de son vécu.

«Nous avons souvent constaté que ce cheminement de conscientisation et d'action n'est pas accessible à ceux qui sont trop faibles, trop fragiles, trop immergés dans leurs difficultés. Des dynamiques d'éducation permanente au sein d'associations militantes, qui s'appuient et réfléchissent au départ de l'histoire vécue, constituent à cet égard un outil de cheminement fondamental. Tout seul, on n'est rien. Mais il ne faut pas faire à notre place.» (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2003a, p. 131).

Il faut reconnaître les lieux où les personnes pauvres se réunissent, se forment et construisent une parole collective. La personne qui vit dans la pauvreté a des difficultés à exprimer d'emblée ce qu'elle vit. Or, cette expression s'acquiert (I15). En Flandre, on parle d'associations où les pauvres prennent la parole. Ces dernières sont des lieux où les personnes pauvres trouvent les moyens de s'exprimer, peuvent échanger avec d'autres personnes qui vivent des expériences semblables aux leurs ; ce sont des lieux où elles peuvent se forger une pensée individuelle et collective (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 31-32).

[2] La 'chronique' fait référence à la publication du Mouvement Luttes Solidarités Travail (2003a) dont le sous-titre s'intitule 'Chronique de 25 ans d'application de l'aide sociale'.

2.2.6. VALIDATION DES INFORMATIONS

Les questions que l'on se pose au sujet de l'intelligibilité, la vérité, la justesse et la sincérité des propos tenus par chacun maintiennent à un haut degré le statut de scientificité de la démarche. Ainsi, tout acte de parole de ce qu'on peut qualifier d'intercompréhension, doit pouvoir être contesté selon un certain nombre de prétentions à la validité (l'énoncé est-il vrai, juste et sincère ?) et selon sa capacité à être intelligible pour l'autre (validité de signifiante) (Pourtois e.a., 1996, p. 101-107). Bien que les conclusions de Pourtois s'appliquent essentiellement à la recherche où les acteurs (particulièrement dans le domaine de la pauvreté) et le chercheur sont en relation, ces éléments de réflexion ont une application plus large.

a) Validité de signifiante

La validité de signifiante a pour but premier de vérifier la valeur informative des énoncés auprès des acteurs concernés. Il s'agit d'arriver à un accord sur le langage et d'être sûr de 'se comprendre'. En d'autres termes, le langage du chercheur et celui des personnes impliquées coïncident-ils ? Par ailleurs, quelles connotations, quelles perceptions sont sous-jacentes aux propos des différents partenaires ?

La validité de signifiante va s'effectuer sur deux plans distincts, sur celui de la dénotation et sur celui de la connotation. Dans le contexte de la dénotation, on se posera deux questions : les participants ont-ils bien compris le langage du chercheur ? Le chercheur a-t-il bien compris le sens du propos des participants ? Au plan de la connotation, il s'agira d'explorer les significations qui appartiennent à l'acteur. Dans ce cas, le chercheur tentera de mettre à jour le perçu, les explications, les sentiments, les représentations des acteurs à l'égard des événements narrés. Dans les deux démarches (dénotation et connotation), le retour à l'acteur pour expliquer, corroborer ou infirmer les faits ou les hypothèses s'impose (Pourtois e.a., 1996, p. 107-108).

b) Prétentions à la validité

L'enjeu ici est moins de savoir s'il y a restitution juste ou fautive de la réalité que de connaître la valeur de vérité des énoncés de communication. (...) La 'vérité' résulte ainsi du sens que donne la personne aux événements et aux actes (Pourtois e.a., 1996, p. 109-110).

- la prétention à la vérité : elle relève du monde objectif ; pour s'assurer d'un énoncé 'vrai', on posera les questions suivantes :
 - les choses sont-elles comme tu le dis ?
 - pourquoi en est-il ainsi et pas autrement ?
- la prétention de justesse par rapport à la norme : elle renvoie au monde social ; on s'interroge sur le fait que l'énoncé est justifié ou non par rapport au contexte normatif donné ; on pose les questions suivantes :
 - pourquoi as-tu fait cela ?
 - pourquoi n'as-tu pas agi autrement ?
- la prétention à la sincérité des sujets : elle renvoie au monde subjectif ; pour vérifier la sincérité d'un énoncé, on se pose les questions suivantes :
 - penses-tu ce que tu dis ?
 - ne me trompes-tu pas ? ne te trompes-tu pas toi-même ?

c) Objectivité versus objectif

Lors d'une initiative de participation, il ne faudrait cependant pas 'se braquer' sur certaines de ces questions et reconnaître la spécificité de la démarche dont l'objectif final n'est pas uniquement de produire un savoir. Il ne faut pas perdre de vue l'objectif final de la recherche qui vise à apporter un questionnement et à induire des changements.

Van Regenmortel (2002, p. 183) met l'accent sur le fait que des initiatives de participation novatrices diffèrent de la connaissance universitaire 'classique'. *« Dans ce cas, la légitimité de la connaissance élaborée ne repose pas sur l'exigence d'objectivité, mais sur un mode spécifique d'élaboration de la connaissance qui tient compte du point de vue des personnes impliquées dans toutes les phases du processus de recherche. L'objectif n'est pas uniquement de décrire ou d'analyser mais aussi d'engendrer des changements. »* (Van Regenmortel, 2002, p. 183).

2.2.7. UNE QUESTION DE TEMPS

Faire des personnes pauvres de véritables sujets de recherche postule une double exigence de temps et d'histoire. La pensée des personnes pauvres ne s'élabore pas dans le même temps que celle du chercheur ; un rythme spécifique doit être respecté. Au demeurant, cette parole requiert souvent la structuration préalable de lieux de dialogue propres à la faire émerger (Bernard, 1998, p. 49).

Il faut laisser le temps aux associations de construire cette pensée collective en interne, puis à travers des échanges entre associations. C'est seulement par la suite que cette parole construite pourra être portée 'ailleurs' et confrontée à d'autres visions. Le point de départ d'une participation politique consiste par conséquent à donner les moyens aux associations de mener de l'éducation émancipatrice à long terme.

Il faut prendre le temps de parcourir ensemble le processus de conscientisation, qui passe par l'expression du vécu, l'analyse du problème et l'élaboration de propositions. Le faire ensemble est essentiel en éducation permanente, parce que cela permet de mieux se comprendre, de chercher ensemble des solutions collectives et individuelles, et aussi de s'épauler pour les réaliser (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2003a, p. 132). «*Nous savons que le temps nécessaire est souvent très long pour libérer cette parole. (...) Sachant le prix à payer pour construire un droit d'association, quand dans la misère tout est fait pour diviser, nous ne pouvons qu'être en questionnement par rapport à ces lieux où la parole des pauvres semble si facile à se dire.*» (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2002a, p. 9).

2.3. EXEMPLES DE CONCERTATIONS PARTICIPATIVES

Cette présentation de quelques initiatives de concertation n'est nullement exhaustive. Elle permet tout juste de se rendre compte de la diversité des formes qu'elles peuvent prendre. Les informations ont été apportées au cours des interviews et complétées par la suite à l'aide de diverses publications. L'évaluation qu'on peut faire de ces initiatives apparaît de façon implicite dans le point 2.5 (conditions d'une concertation participative).

2.3.1. GROUPES THÉMATIQUES AU SEIN DU SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (SERVICE PAUVRETÉ)

a) Genèse

En 1992, le Gouvernement fédéral décide de consulter les personnes qui vivent dans la pauvreté dans le but de lutter plus efficacement contre celle-ci : il confie à des associations dans lesquelles ces personnes se reconnaissent ainsi qu'aux CPAS la rédaction d'un Rapport général sur la pauvreté (RGP) qui sera publié en 1995. En 1999, l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté consolide cette démarche de partenariat en lui donnant une base légale émanant de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions et en la dotant d'un outil permanent : le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale^[3] (le Service Pauvreté).

Dans le cadre du suivi du RGP, le Service Pauvreté organise des groupes thématiques avec divers partenaires, dont les associations 'où les pauvres prennent la parole'. Le Service Pauvreté semble s'inscrire dans l'optique du croisement des savoirs, sans utiliser ces termes et sans que des types de connaissances ne soient distingués de façon systématique. Il s'agit concrètement de concertations entre partenaires avec une attention particulière pour les personnes pauvres (17a).

b) Objectifs

L'objectif des groupes thématiques est d'apporter une contribution ou de fournir un avis pouvant aider les hommes politiques à prendre des décisions (par exemple une note sur la médiation paritaire dans les conflits locatifs, l'évaluation de la loi relative au droit à l'intégration sociale). Il n'est pas nécessaire d'arriver à un consensus dans ce cadre. Les résultats de ce travail sont ensuite repris dans le rapport bisannuel du Service Pauvreté prévu dans l'accord de coopération. La concertation n'a pas seulement pour but de décrire ou d'analyser un problème mais aussi d'engendrer des changements sur le plan de la politique menée et dans la

[3] www.luttrepauvrete.be

vie des personnes les plus pauvres qui grâce à l'effet formateur de la participation à la recherche acquièrent les moyens de réfléchir à leurs conditions de vie (Van Hootegem & Devillé, 2003).

2.3.2. LA CELLULE PAUVRETE DE LA VILLE D'ANVERS

a) Genèse

En 1997, la ville accepte de réserver des fonds provenant du Stedelijk Impuls Fonds (SIF – fonds d'impulsion de la ville) au travail de base effectué dans cinq associations à condition que parallèlement, un projet commun soit mené pour organiser un dialogue au niveau de la ville (APGA, p. 42). C'est ainsi qu'est née l'Antwerps Platform Generatiearmen (APGA – plate-forme anversoise de personnes pauvres de génération en génération).

Une Cellule Pauvreté municipale est créée en 1999 afin de développer une approche favorisant l'inclusion, en plus de l'approche de la problématique de la pauvreté par catégories. Dans l'accord de gestion du nouveau collège communal (2001-2006), on plaide en faveur d'une politique inclusive de la pauvreté, la Cellule municipale de la pauvreté étant le principal exécutant du programme d'égalité des chances du SIF (APGA, p. 41). Depuis lors, la Cellule Pauvreté est aussi mentionnée dans l'accord politique passé entre la Communauté flamande (2003) et la ville d'Anvers pour la période 2003-2007. Cette approche est unique en Flandre^[4].

b) Objectifs

La municipalité a choisi de donner à cette cellule un rôle de régisseur : les services municipaux, le CPAS et des organismes sociaux privés travaillent ensemble de façon optimale ainsi que tous les échevins prévenant l'exclusion et luttant contre la pauvreté dans le cadre de leurs compétences, les personnes pauvres étant au centre des préoccupations. La Cellule Pauvreté offre un soutien aux associations pour leurs contacts avec les responsables politiques. De plus, elle joue aussi un rôle actif dans l'accompagnement ou l'organisation du suivi des recommandations politiques par les associations membres d'APGA (APGA, p. 112). La Cellule ne reprend pas vraiment les revendications des associations à son compte mais rend plutôt le contact direct avec les hommes politiques possible (I3b). Elle tente aussi de mettre la méthode de dialogue à l'ordre du jour. Chaque processus (portant sur un thème défini) dure de un an à un an et demi (I4).

2.3.3. ESPACES DE PAROLE

a) Genèse

Ce projet s'insère dans le cadre des propositions qui se dégagent du rapport final de l'étude réalisée par le Germe-ULB sous la direction du professeur Andrea Rea et commanditée par la Commission Communautaire Commune (COCOM) de Bruxelles-Capitale sur «La problématique des sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale» (1999-2000) (Abri de nuit Pierre d'Angle, 2003).

b) Objectifs

Il s'agit autant de créer des espaces pour l'expression des plus démunis que de lieux d'échanges d'informations entre le public cible (les sans-abri), les travailleurs, les institutions ou les pouvoirs publics ; de favoriser la communication entre les institutions en général et le public concerné, avec à terme, l'idée de pouvoir faire participer ce public aux processus de décision qui les concerne au premier chef ainsi que de permettre la constitution d'identités positives de ce public. Il serait envisageable enfin, de constituer une représentation auprès des organes de concertation compétents tels que la 'Concertation sans-abri' de la COCOM (Abri de nuit Pierre d'Angle, 2003).

[4] La ville de Gand souhaite aussi avoir un seul interlocuteur concernant la pauvreté mais la collaboration entre les associations où les personnes pauvres prennent la parole au sein de la 'Gentse Overlegtafel' en est encore à ses balbutiements (I3a).

2.3.4. COMMISSION CONSULTATIVE DE L'ACTION SOCIALE

a) Genèse

Le Conseil de l'Aide Sociale du CPAS d'Ixelles^[5] a établi en 2003 une commission dénommée «Commission consultative de l'action sociale».

b) Objectifs

La commission consultative a pour objet (article 1 du règlement) :

- d'être un lieu d'information, de réflexion, de débat et de propositions concernant les différents aspects (social, économique, culturel, etc.) des politiques de la lutte contre la pauvreté mises en œuvre sur le territoire de la commune d'Ixelles ;
- de permettre à ses membres par des avis, de suggérer aux autorités compétentes du CPAS toutes mesures susceptibles d'améliorer la qualité de ses services ;
- d'associer les usagers à l'évaluation des politiques qui les concernent.

2.3.5. CONCERTATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION DE L'AIDE À LA JEUNESSE

a) Genèse

Suite au RGP, une conférence interministérielle pour l'intégration sociale s'est mise en place. Celle-ci a demandé, en 1995, d'étudier le décret concernant l'aide à la jeunesse. En 1997, la ministre-présidente de la Communauté française a marqué son accord pour un dialogue régulier entre les associations partenaires du RGP – les mouvements ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail – et l'Administration de l'aide à la jeunesse en partenariat avec le Service Pauvreté (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 116 et suivantes).

b) Objectifs

Ce dialogue est mené dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfant. L'objectif final est d'évaluer le décret concernant l'aide à la jeunesse (S.P.P. Intégration Sociale, 2000, p. 5).

2.3.6. LE PROJET «RECHERCHE – ACTION – FORMATION : UNE AUTRE APPROCHE DES INDICATEURS DE PAUVRETÉ»

a) Genèse

Dans le RGP, la question des indicateurs de pauvreté n'est que mentionnée. Or, il s'agit d'une problématique cruciale qui ne demandait qu'à être développée. Cette problématique et le projet qui l'a portée n'ont pu se faire que parce que l'accord de coopération prévoit en son article 3 une réflexion sur les indicateurs (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 17-18).

b) Objectifs

L'objectif du projet sur les indicateurs de pauvreté était double : d'une part trouver des pistes pour élaborer des indicateurs de pauvreté qui rendent compte de la réalité vécue par les personnes pauvres ; d'autre part permettre la participation des personnes très pauvres à l'ensemble de la recherche, en concertation avec d'autres acteurs concernés par la problématique (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 27).

[5] Nous avons pris l'exemple d'Ixelles, mais il existe par exemple également un 'Conseil Consultatif des Usagers Sociaux' au CPAS d'Anderlecht depuis fin 2003.

2.4. ÉBAUCHE DE TYPOLOGIE

Les six exemples ci-dessus présentent des caractéristiques bien distinctes, comme nous l'avons synthétisé dans le Tableau 1. Ils illustrent chacun un type de concertation bien déterminé : concertation permanente, interface, forum d'expression, consultation au sein d'un service social, concertation au sein d'une administration et recherche-action-formation.

TABLEAU 1 : PRÉSENTATION DE QUELQUES TYPES DE CONCERTATIONS ET DE LEURS CARACTÉRISTIQUES

TYPES DE CONCERTATION	Concertation permanente	Interface	Forum d'expression	Consultation au sein d'un service social	Concertation au sein d'une administration	Recherche-action-formation
<i>Exemples</i>	<i>Groupes thématiques au sein du Service Pauvreté</i>	<i>Stedelijke armoedecel Antwerpen</i>	<i>Espaces de parole</i>	<i>Commission consultative de l'action sociale</i>	<i>Administration de l'aide à la jeunesse</i>	<i>Projet Recherche-action-Formation</i>
CARACTÉRISTIQUES						
Niveau de compétence	Etat fédéral, Communautés et Régions	Commune (Anvers)	COCOM	Commune (Ixelles)	Communauté française	Etat fédéral, Communautés et Régions
Initiateurs / genèse	Service Pauvreté	responsables politiques locaux	COCOM à la suite d'un rapport universitaire	CPAS	Conférence inter-ministérielle pour l'intégration sociale	Service Pauvreté
Objectif principal	aide à la décision politique	sensibilisation des pouvoirs publics locaux à travers un interlocuteur unique	favoriser la communication	améliorer la qualité des services du CPAS	évaluer le décret concernant l'aide à la jeunesse	production d'un savoir différent
Angle d'approche (objet)	groupes thématiques divers	divers	vécu de sans-abri (ainsi que questions des travailleurs sociaux)	fonctionnement du service social	vécu de familles pauvres face à l'application du décret	indicateurs de pauvreté
Composition du groupe	tous les acteurs pertinents, dont des associations de personnes pauvres	associations, administration, responsables politiques locaux	usagers de services pour sans-abri, travailleurs dans ces services et parfois des représentants politiques	usagers du CPAS, associations, représentants du CPAS (sauf actuellement les AS)	associations, représentants de l'administration, professionnels de l'aide à la jeunesse et le Service Pauvreté	personnes pauvres, scientifiques, administrations & institutions et partenaires sociaux
Degré de formalisation de la structure et des procédures	élevé (accord de coopération)	élevé (service de la ville repris dans l'accord de gouvernement)	faible	élevé (règlement)	élevé (mission de la Ministre confiée à l'administration avec l'appui du Service)	élevé (accord de coopération et conventions spécifiques)
Aspects temporels	permanent	permanent	semi-permanent (projet pilote)	permanent	ponctuel (moyen terme)	ponctuel

2.5. CONDITIONS D'UNE CONCERTATION PARTICIPATIVE (AU SEIN DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL)

Pour développer un partenariat avec les personnes pauvres, il importe d'être attentif à en fournir les conditions et de respecter certaines exigences. Le danger, soulignent les associations, serait de voir naître des initiatives de participation qui n'en seraient pas vraiment. C'est pour cela qu'il est nécessaire de mettre en place des 'garde-fous méthodologiques' pour qu'un véritable partenariat puisse avoir lieu, une concertation respectueuse des positions et des forces de chacun (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 53).

Dans cette section, nous formulerons une série de conditions dont il faut tenir compte lors de la mise en oeuvre d'une dynamique participative. Certaines remarques sont d'ordre général, d'autres concernent spécifiquement la démarche potentielle de l'Observatoire. Ces éléments permettent en quelque sorte une évaluation implicite de la participation actuelle de personnes pauvres au rapport pauvreté.

2.5.1. LE CADRE

Les conditions que nous identifions ici se structurent autour de critères que le Service Pauvreté a identifiés.

a) Initiateur

Une initiative de concertation peut venir de différents acteurs, tels qu'une instance politique, des associations de personnes qui vivent dans la pauvreté ou du Service Pauvreté. Une demande des responsables politiques peut donner une grande légitimité à la concertation. Cependant, les associations estiment que le point de départ - et donc l'espace de débat - d'une concertation demandée par les responsables politiques est parfois trop limité. Les initiatives émanant des associations doivent aussi pouvoir se développer en concertation pleine et entière et les propositions qui en résultent doivent recevoir un suivi sérieux (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 17, 40).

Rien ne s'oppose à ce que l'Observatoire faisant partie d'une administration, entre dans un processus de dialogue, à condition de respecter certaines règles et que des moyens adéquats soient prévus (I15).

b) Objectifs

Tout d'abord, la participation n'a de sens que si elle débouche sur un changement, sur une action transformatrice (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 34-35).

Les objectifs que chaque partenaire fixe ne concordent cependant pas toujours et peuvent faire l'objet d'après négociations. De plus, au-delà des objectifs officiellement approuvés peuvent se cacher d'autres enjeux. Enfin, les objectifs peuvent aussi évoluer (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 20).

Il est par conséquent essentiel de déterminer avec les partenaires intéressés de manière très claire quels sont les objectifs de la concertation (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, p. 186-187 ; Van Hootegem, 2003, p. 360-364 ; Van Hootegem, Devillé, 2003, p. 83-85).

Deux types d'objectifs ont déjà été identifiés dans le cadre du rapport pauvreté bruxellois :

- D'une part, un groupe thématique pourrait se concerter en vue d'améliorer la contribution des divers partenaires au débat au Parlement. L'apport au débat ne serait plus constitué de constats et de revendications juxtaposés, mais plutôt d'une analyse commune sans bien entendu étouffer des divergences de points de vue qu'il peut y avoir entre les partenaires.
- D'autre part, beaucoup de personnes interviewées insistent sur l'importance du suivi du processus. Pour que la rencontre au Parlement prenne tout son sens, il faut que les responsables politiques concernés puissent expliquer de quelle façon ils tiennent compte des propositions et pourquoi certaines d'entre elles n'ont pas été retenues. Certains estiment que l'Observatoire a la légitimité nécessaire pour encadrer ce suivi (I1, I19, I22). D'autres sont plutôt d'avis que c'est aux associations à prendre cette initiative. Celles-ci sont probablement plus libres qu'une structure telle que l'Observatoire (I7a).

c) Angle d'approche

Il n'est pas évident d'organiser une concertation intensive et de longue durée simultanément dans tous les domaines et d'arriver à des propositions concrètes sur des thèmes globaux à partir du vécu. En ce sens, il est important de trouver un angle d'approche approprié – spécifique – pour la concertation (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 21). Lorsqu'on part du vécu, il ne faut pas oublier ou éviter les questions structurelles (I7a). Si on se limite à 'raconter sa vie', les parlementaires pourront encore en tirer les conclusions qu'ils veulent. Dans ce cas, on tombe dans le piège de la participation alibi.

Tout comme pour l'objectif, les thématiques qui seraient traitées par le groupe doivent être décidées collégialement. Ce choix doit également tenir compte des sujets traités par ailleurs (I15). A Anvers, toutes les associations membres de l'APGA ne traitent pas toutes les mêmes thèmes. Lors de réunions entre associations de l'APGA, chaque association présente un thème à tour de rôle, ce qui permet d'élargir et de consolider la démarche (I3, I4).

Il y a deux tendances parmi les associations (flamandes) : définir le programme en fonction de l'expérience des personnes qui vivent dans la pauvreté ou s'inscrire dans l'actualité politique. «*C'est surtout quand on part d'un document produit par les associations qu'on engrange des résultats. En effet, dans ce cas-là on dispose d'une base solide pour atteindre des objectifs. C'est plus difficile d'amener des choses en tant que Cellule pauvreté*» (Stedelijke Armoedecel Antwerpen). (I4) Au Service Pauvreté, on essaie le plus possible de rencontrer les deux préoccupations. Pour l'Observatoire, il est important de ne pas commencer par des questions difficiles, c'est-à-dire des questions provenant du monde politique (I7a&b).

d) Méthode

La méthode selon laquelle se déroule la concertation influence directement les possibilités des différents partenaires de participer de manière satisfaisante et en particulier des personnes en situation de pauvreté.

Bien que certains^[6] soient tentés de présenter une procédure bien définie pour une concertation, il est important d'être conscient des tâtonnements méthodologiques inhérents à une telle démarche. «*Le processus de recherche, même s'il peut se penser avec des étapes successives, s'effectue en fait par tâtonnements.*» (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 24).

e) Accords communs

Chaque initiative de participation exige un accord préalable entre les participants qui s'engagent les uns vis-à-vis des autres. Les groupes concernés doivent être impliqués dès le début dans le processus de décision et pour tous les aspects du thème. De plus, l'instauration et le renforcement des modalités de participation doivent avoir lieu à toutes les étapes du processus (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 34-35 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, p. 186-187).

Quand on enclenche un tel processus, il faut réfléchir avec les associations de personnes pauvres (et d'autres partenaires) au projet souhaité. Que peut-on faire ? Quelles sont les attentes ? Quels thèmes veut-on aborder ? Quelles sont les conditions ? Pour entrer dans une structure au sein de l'Observatoire, les associations doivent avoir une impression de liberté et d'indépendance (I2, I4, I6, I7b, I8, I9, I15, I17).

Dans un processus de dialogue, il est également essentiel que les participants s'engagent à respecter des dispositions d'ordre éthique : le respect mutuel, la reconnaissance de l'autre, la discrétion, la propriété collective des données du projet. En l'absence de ces précisions, les associations craignent d'être instrumentalisées. Quelques associations de Flandre vont jusqu'à plaider pour un «contrat» de participation (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 19 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 17, 24 ; 2004, p. 42-43 ; Dierckx, 1997, p. 47).

[6] Le Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants (2002, p. 73-75) a par exemple élaboré une procédure détaillée de 'dialogue'. Après avoir élaboré un document de travail essentiellement basé sur des visites à domicile (auprès de personnes vivant dans la pauvreté), le Mouvement s'engage dans un 'dialogue social'. Au cours de cette phase, les connaissances des personnes vivant dans la pauvreté sont 'croisées' avec celles des intervenants sociaux. Ensuite un 'dialogue politique' est entamé avec des responsables politiques locaux, régionaux ou fédéraux.

f) Cadre légal

L'existence de procédures et de structures offre plus de garanties quant à la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Seules des dispositions légales peuvent donner à ces structures et procédures une base solide et suffisante (Van Hootehem, 2003, p. 364).

D'une part, un cadre légal pour une telle concertation permanente pourrait donc être intéressant afin de garantir sa pérennité. Le fait que l'ordonnance actuelle en région bruxelloise par exemple oblige le débat public au Parlement est un avantage. Dans le cas du Service Pauvreté, l'accord de coopération est une force, une référence qui permet de garder le cap (I7a). Par contre, une ordonnance peut aussi produire l'effet inverse en cadenassant une procédure précise de concertation.

Les personnes rencontrées proposent de laisser une certaine liberté au départ à la définition du processus en reconnaissant qu'à terme un cadre légal souple présente une certaine protection (I14, I23).

2.5.2. LES PARTENAIRES DE LA CONCERTATION

Le Service Pauvreté (2003b, p. 22-24, 40 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, p. 185-187 ; Van Hootehem, Devillé, 2003, p. 82-83) insiste sur l'importance de l'implication de divers acteurs dans la concertation. La rencontre entre acteurs provenant d'horizons différents est cruciale parce qu'elle permet d'examiner une problématique selon différents points de vue, de travailler en vue de formuler des propositions communes, et enfin, de mobiliser les différents acteurs autour du thème traité.

Le fait que les différents partenaires soient toujours représentés par les mêmes personnes constitue clairement une plus-value pour la continuité des discussions sur le contenu (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 166).

A priori, la concertation envisagée au sein de l'Observatoire veillerait à établir un contact permanent avec des groupes représentant des personnes pauvres ainsi qu'avec d'autres partenaires. En fonction du thème^[7], différents types de partenaires pourraient participer. Rien n'empêche un phasage dans la composition du groupe de concertation (I1, I10), comme nous le développons dans la section au sujet du 'déroulement' (cf. section 2.5.3.). La question de la représentativité des participants ainsi que celle de l'applicabilité d'éventuels critères de sélection est approfondie dans cette section.

a) La rencontre des différents partenaires

Le Mouvement Luttes Solidarités Travail, une des associations partenaires du RGP, a participé à une recherche sur le logement en partenariat avec une équipe universitaire. L'expérience a pu mettre en évidence diverses étapes par lesquelles il est probablement nécessaire de passer (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 80-81) pour permettre une réelle rencontre entre partenaires :

1) **Se rencontrer.** Il s'agit tout d'abord d'identifier mutuellement le partenaire («Qui es-tu ?»).

Pour la 'recherche – action – formation', dans le cadre de 'Une autre approche des indicateurs de pauvreté' (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 168-169), les différents partenaires étaient explicitement identifiés tout au long du processus de recherche. *«Cette option avait été prise dès le départ par l'équipe pédagogique, d'une part pour expliciter les expériences et savoirs différents et d'autre part, pour faire émerger plus clairement les différents points de vue lors de la discussion afin de pouvoir ensuite arriver à certains constats à partir des échanges. Toutefois, certains représentants des administrations et certains scientifiques ont parfois éprouvé un malaise à l'égard de cette approche car ils avaient l'impression que l'on créait ainsi des divergences d'opinion qui n'existaient pas en réalité.»*

Le Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire (2002, p. 37, 40, 63) met également en évidence l'importance de clarifier la position de chacun : *«Les acteurs-professionnels se présentent avant tout comme des personnes alors que les acteurs-militants les voient avant tout comme des professionnels ; mais, à l'inverse, les acteurs-militants se présentent avant*

[7] Une association remarque que cette année, avec le thème du surendettement, les membres du groupe de réflexion se sentaient moins concernés. Une participation soutenue à une concertation dépend aussi du thème (I18).

tout comme des militants alors que les acteurs-professionnels les considèrent d'abord comme individus avant de les voir comme militants.» Les mandats mettent en lumière la complexité des rôles investis dans les interactions entre personnes en difficulté et les professionnels (ou d'autres partenaires). Il est important que dans les échanges, chacun tienne sa véritable place, celle qu'il occupe avant le séminaire et qu'il retrouve après.

Ce débat nous ramène en réalité à la distinction faite précédemment (cf. partie 1, section 2) entre une démarche basée sur le dialogue (entre personnes) ou sur la négociation (entre groupes d'intérêt). De plus les représentants des personnes pauvres doivent parler au nom de ceux qu'ils représentent et leur rendre des comptes (voir infra dans c).

- 2) Se comprendre.** Le discours d'un partenaire, son vocabulaire, son mode d'expression doit être réapproprié par l'autre, histoire d'être certain de bien se comprendre («Je ne comprends pas ce que tu dis»).

Le choc des discours : «Dans le cas de partenaires aux langages, vocabulaires et vécus tellement différents que sont l'université et le monde associatif militant, ce ne sont pas des langages légèrement déphasés qu'il faut accorder, mais bien des discours qui s'entrechoquent. Le temps de «mise en phase» n'en est que plus long et dans un premier temps, avec de gros risques de rupture.» (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 80-81).

«Dialoguer ne consiste pas seulement à bâtir ensemble une connaissance, mais aussi à s'entendre sur le sens. L'entente intersubjective est une entreprise longue, complexe et paradoxale et conduit à la transformation mutuelle des partenaires.» (Cossette & Verhas, 1996, p. 164).

- 3) Se connaître.** Une fois le langage de l'autre bien compris, chaque partenaire se rend compte que l'autre partenaire sait des choses qu'il ne sait pas. («Tiens, je ne savais pas»).

Le Groupe de Recherche Quart Monde-Université (1999, p. 136-137) en parle dans les termes suivants : *«Notre recherche nous a appris que les conditions d'un véritable croisement des savoirs ne sont pas réalisées par un simple échange mutuel des connaissances. Il y faut, ce qui est plus difficile, une manière de se connaître et de se reconnaître comme personnes qui possèdent, chacune à partir de sa vie et de sa perception des choses, un savoir propre que l'autre ignore, et qu'il lui faut apprendre.»*

- 4) Se reconnaître.** Ce que l'autre dit est identifié comme un élément intéressant dans le projet commun («C'est intéressant ce que tu dis»).

Les rationalités sont différentes : *«Si le «choc des discours» tient davantage de la forme, de l'expression, il a fallu également s'accorder sur «le fond». A ce niveau également, l'approche de la réalité, les connaissances, la manière d'agencer ces connaissances et de les lier les unes aux autres étaient initialement parfois diamétralement opposées. Elles tiennent pourtant toutes deux d'une expérience de vie ou professionnelle, elles sont toutes deux rationnelles. La reconnaissance de la connaissance de l'autre comme étant rationnelle fût (et est peut-être encore) un cap à passer.»* (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 80-81).

- 5) Produire ensemble.** De la rencontre des deux savoirs naît une nouvelle connaissance, commune, et susceptible d'avancer vers l'objectif commun («en fait, nous pouvons dire que...»).

Il est important lors de la construction de la pensée que le mode d'organisation de la parole soit fidèle aux personnes vivant dans la pauvreté. Le Mouvement Lutttes Solidarités Travail (2003a, p. 24) décrit cette rédaction de la façon suivante : *«Les répétitions, le vocabulaire simple, les phrases souvent courtes sont le reflet de la culture de l'oral, du mode de développement et de construction de la pensée de personnes très pauvres qui se rassemblent pour réfléchir ensemble. Le texte avance à la manière d'une spirale. Ce qui peut ressembler à des «palabres» s'enracine en réalité dans les traditions orales de la plupart des cultures populaires. Loin de provoquer la répétition, une rédaction en spirale multiplie les regards, les angles de vue autour d'une situation, autour des réalités abordées. Cette méthode inductive (partir du vécu, du concret vers l'abstrait) permet aux participants de participer à la construction de la réflexion commune, chacun selon son histoire, son regard, son expérience.»*

b) Distinctions entre les partenaires

Ce qui est important, c'est de distinguer le statut des participants en fonction du type de structure dont ils proviennent et de la place qu'ils y occupent (I10). Plusieurs personnes interviewées estiment qu'une distinction est nécessaire entre les associations (où les pauvres prennent la parole) et les travailleurs sociaux au sein d'un service ou d'une institution (I9, I10, I15). *«J'insisterais de ne pas mettre sur le même pied, à la même place, ces deux profils-là. Ils ne parlent pas de la même chose et pas avec la même légitimité. (...) Il ne faut pas vouloir mettre ces gens ensemble en pensant qu'ils ont la même parole.»* (I10).

Dans le cas qui nous occupe, les associations pourraient avoir un statut de groupe porteur et les travailleurs un statut d'invités. Leur statut montrerait l'importance qu'on accorde au fait d'inscrire d'abord la parole des associations. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas entrer dans un processus de confrontation, mais leur donner un statut différent, c'est aussi montrer la priorité là où on la met. On pourrait aussi imaginer qu'il y ait deux groupes porteurs qui construisent deux points de vue et puis que le dispositif les mette ensemble pour les 'croiser' sur le thème en question. L'un n'a pas plus de légitimité que l'autre. Cela dépend des choix qu'on fait (I10).

c) Représentativité des participants

La valeur ajoutée d'une parole collective libre

Si on veut qu'un message politique fort soit élaboré, il ne faut pas que des personnes s'expriment à titre personnel. Il faut que la prise de parole ait été préparée au sein de l'association. *«Il ne faut pas que les 'représentants' soient des 'électrons libres'.»* (I7a).

Le travail de prise de parole des personnes pauvres dans le cadre de leurs associations est donc une condition préalable à leur participation à une concertation. Faire partie d'une telle association permet à la personne pauvre d'être présente non seulement à titre personnel mais aussi – et surtout – comme déléguée de son milieu (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 26 & 31-32 ; I7a ; I18 ; I23). Cela demande du temps, une formation, et surtout un partenariat vécu entre pauvres et non-pauvres. Ce partenariat est essentiel. Il ne suffit pas d'ajouter une chaise autour de la table pour la personne pauvre, maintenue trop souvent dans un rôle de témoignage de sa propre vie (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 490).

Les personnes pauvres organisées en association ne sont pas représentées selon la manière classique, à savoir par des «représentants» ou «des porte-paroles» individuels mandatés par l'association, mais leur représentation est portée par plusieurs personnes intervenant collectivement au nom du groupe (Moras, 2001, p. 71).

Les associations peuvent avoir atteint différents niveaux de prise de conscience collective, mais la dimension collective doit être suffisamment présente pour rendre possible l'implication du groupe cible (I7b).

«Il doit être hors de question de faire intervenir des gens en leur nom propre et de façon isolée. Ils sont déjà à priori en situation de faiblesse. (...) Il faut qu'ils soient rattachés à un mouvement. On ne peut pas croire que leur point de vue peut être mis sur la table sans qu'il ait été construit. (...) S'ils interviennent de manière isolée, on est dans le registre du témoignage et pas de la prise de recul et de la capacité de 'donner du sens à'. On est donc dans l'anecdotique et c'est difficile d'en faire quelque chose ; sauf si la structure se réapproprie le témoignage. Alors, on perd l'intérêt même de cette participation. On porte un regard sur la parole de l'autre, on parle en leur nom et à leur place.» (I10).

Est-ce possible sans l'aspect collectif ?

En ce qui concerne les sans-abri participant aux **Espaces de Parole**, on constate que *«l'hétérogénéité du groupe rend difficile la formation d'une identité collective pour eux. Avoir une lutte commune est la croix et la bannière.»* (I2).

Certaines associations prestataires de services proposent parfois à leurs usagers de donner leur avis quant à l'un ou l'autre thème traité par l'Observatoire par exemple. On constate non seulement qu'il est souvent difficile que ces personnes s'expriment vu l'apprentissage que ça représente (I23), mais qu'en plus cette façon de procéder est contraire à la démarche que nous avons décrite. S'il s'agit d'organisations de pures prestations de services, il n'y a pas de retour vers le groupe qui peut se faire.

Une représentante d'association est cependant convaincue que les associations se centrant sur le travail individuel peuvent également avoir une parole pertinente sur base du vécu des familles, pour autant qu'un témoignage concernant une famille ait été relu par celle-ci. Il y a des personnes qui ont plus de difficultés à s'exprimer quand il y a le regard des autres. Mais elle reconnaît aussi que c'est quelque chose qui s'apprend et que le collectif est également riche (I5a).

Certains pensent que des témoignages 'bruts' (sans prise de recul collective) sont importants. *«On a eu une ou deux fois un représentant d'un Ministère (ndlr : lors d'une rencontre des Espaces de Parole). Ce type de rencontre, sans intermédiaire, me paraît apporter une information réelle aux politiciens.»* (I13) *«Ce qui est intéressant, c'est que des experts reprennent la parole des personnes qui vivent les difficultés et ne parlent pas à leur place. Le côté émotionnel est aussi important.»* (I14) *«Comment sensibiliser un parlementaire ? Je crois que les témoignages individuels, ça aide.»* (I18).

Le choix du délégué

A partir du moment où ce travail associatif a lieu, le choix du délégué se fait collectivement. Ce choix doit être fait dans le groupe en évitant de prendre systématiquement celui qui parle le mieux (I18, I23).

Voici comment ce principe a été appliqué concrètement au **Collectif Droit & Respect** : *«Au temps où il y avait encore les réunions le jeudi soir, on se répartissait les tâches. Souvent les personnes qui avaient plus de facilité devenaient porte-parole. Après ce constat négatif, on a pris les présences à chaque activité. A partir du moment où quelqu'un avait été présent à au moins trois activités sur le mois, on estimait qu'il pouvait représenter le Collectif (à moins qu'il ne s'agisse d'un sujet très pointu). Ensuite, on tirait au sort.»* (I21).

Dans la mesure du possible, il vaut mieux que les partenaires envoient toujours les mêmes délégués pour qu'un 'processus d'appropriation' puisse avoir lieu (I10). Le processus est plus lent quand les délégués varient, mais ce sont les associations elles-mêmes qui choisissent. (I7b).

Par ailleurs, certains font remarquer qu'il y a des personnes qui se revendiquent comme étant déléguées d'une association, alors qu'on peut se demander si le groupe y est réellement consulté. *«On peut en avoir une idée en participant aux réunions et en demandant à consulter les rapports de réunion.»* (I23).

Au Service Pauvreté, on ne juge pas les délégués envoyés par les partenaires et la manière dont ils relayent la concertation au sein de leur association. *«Il y a des associations représentées par des professionnels et d'autres par des personnes pauvres. Les deux sont nécessaires et on n'a pas de prise là-dessus.»* (I7a&b).

A SAMPA, ce sont en général les travailleurs sociaux qui représentent les primo-arrivants dans une concertation. *«C'est un autre niveau de représentation et il faut l'accepter. Ce n'est pas pour ça que ça n'a aucune valeur. Cette population n'a pas les moyens de prendre la parole (langue, illégalité du séjour, etc.), mais il faut que leur situation soit prise en compte. (...) Plus tard, ces personnes pourront s'exprimer elles-mêmes, mais c'est tout un combat. On ne peut pas d'emblée avoir la participation de tous et ce n'est pas pour ça qu'il faut taire des réalités.»* (I15).

La question de la représentation se pose autrement lorsqu'une institution sélectionne des candidats pour faire partie d'une structure consultative par exemple.

Dans le cas des **Commissions consultatives des CPAS** d'Anderlecht et d'Ixelles, ce sont des candidats individuels qui ont introduit leur candidature pour représenter les usagers. Ils ne sont évidemment pas représentatifs des usagers puisqu'il n'y a pas de groupement d'usagers qui les aurait délégué (I8, I21, I23). *«A Anderlecht, chaque candidat devait introduire un document exposant ses motivations. Un groupe composé des conseillers de l'aide sociale, du chef du service social, des membres de l'Observatoire local de la pauvreté et d'un représentant du Collectif les ont rencontrés, chacun individuellement, afin de tenter d'évaluer leurs 'compétences' et de mieux cerner leur motivation. Le responsable du service social était présent aux entretiens de sélection des candidats et son avis a pu être entendu. (...) Un problème majeur se pose au niveau de la représentativité des usagers élus. Comment faciliter les contacts entre eux d'abord, avec les autres usagers ensuite ?»* (Gervais, 2004, p. 5-6).

Ce serait mieux si on annonçait largement la mise sur pied d'une telle Commission en encourageant les intéressés à constituer un groupe de réflexion (sur les rapports entre le CPAS et les usagers par exemple). Un représentant serait alors choisi par le groupe pour parler en son nom (I23).

Lors d'une réunion du comité d'accompagnement, on a souligné la difficulté de la mise en place d'un tel groupe parce que les usagers de CPAS n'ont pas de conscience commune de cette 'appartenance'. Dans le cas de la Commission Consultative d'Ixelles, une sélection des représentants des usagers a eu lieu parce qu'il ne semblait pas y avoir d'alternative. On a suggéré de se tourner vers des associations dont certains usagers du CPAS seraient membres pour que celles-ci fassent partie de la Commission Consultative.

d) Indépendance entre partenaires

Il faut éviter qu'il y ait «un lien de dépendance» entre les personnes pauvres et «une institution prestatrice de services».

Du côté des usagers

Dans les associations délivrant avant tout des services, même si elles ont mis sur pied des groupes de réflexion, les usagers ne sont pas entièrement libres de leur parole. Une relation de dépendance à l'institution prestatrice de services est inévitable. *«Dans tout ce mouvement de groupes d'usagers, (...) le point d'achoppement c'est qu'il y a un lien de dépendance. Le fait d'identifier l'autre comme ayant une prise sur sa propre vie, rend la parole non libre.»* (I10).

«Les CPAS par exemple créent des groupes consultatifs avec des représentants des usagers. Ils sont captifs et deuxièmement c'est peut être une façon pour le CPAS de se légitimer et de pratiquer la 'participation', avec toute l'illusion que ça suppose. Ensuite, ça en fait des acteurs électoraux. Je suis farouchement opposé à ça. (...) Moi je dis aux usagers : 'Si vous voulez avoir un dialogue avec le CPAS, réunissez-vous ailleurs. Mettez-vous d'accord. Trouvez des alliés... S'il vous manque un 'expert' allez le chercher vous-mêmes. Et ensuite allez rencontrer le CPAS.'» (I9).

L'exemple suivant illustre bien les tensions qui peuvent exister quant à l'objectif de la participation lorsqu'il y a un lien de dépendance à une institution.

*«J'ai été engagé par la mission locale (qui dépend de la commune et dont le conseil d'administration est quasiment le même que celui de la commune) pour mettre sur pied un collectif de sans-emploi dans une optique de travail communautaire. (...) Cela paraît un peu spécial qu'elle ait voulu un collectif de chômeurs, surtout dans une optique de travail communautaire où ce sont normalement les personnes concernées elles-mêmes qui déterminent leurs objectifs. Ces objectifs ne sont pas nécessairement le retour à l'emploi. Il y a d'autres urgences. Il y a donc des tensions entre les objectifs à long terme du travail communautaire et l'insertion professionnelle **à court terme**. (...)»* (I21).

L'ingérence de la commune se situe aussi au niveau du **contrôle de la parole** du Collectif : *«Il y a eu une autre tension avec la mission locale qui exigeait de relire toutes les contributions au rapport pauvreté de l'Observatoire de la Santé et du Social.»* (I21).

Enfin, l'insertion professionnelle **ne remet pas en question un modèle de société** : *«On ne laisse pas de temps au débat. Le Collectif aimerait être plus 'mordant', mais si c'était le cas, ça poserait problème aux institutions. Il y a un décalage entre le discours sur la participation et ce qui se passe sur le terrain.»* (I21).

Eric Corijn approfondit la question : *«En réalité, ces groupes (de personnes pauvres) se sont 'technocratisés' au cours des 20 dernières années et ils s'érigent en services, en services d'intégration. Ils se comportent envers les exclus comme s'ils faisaient partie du système et ne se rangeaient pas de leur côté pour lutter contre le système quand c'est nécessaire. Auparavant, les professions de ces secteurs faisaient un lien entre la pratique et une attitude critique à l'égard du système.»* (I11).

Avis divergents :

Ayant assisté à deux réunions des '**Espaces de Parole**', je me pose la question des rapports de force entre les personnes sans-abri dont certaines sont usagers de maisons d'accueil et les travailleurs sociaux de ces institutions qui participent aux réunions.

Une personne rencontrée n'est pas du tout d'accord avec ce point de vue. *«La réalité prouve le contraire. Il y en a qui parlent très ouvertement. Parfois les pauvres s'expriment même de façon très agressive.»* (I13).

D'une façon plus nuancée, «*comme ils (ndlr : les usagers de maisons d'accueil) ne sont pas autonomes par rapport aux institutions, leur parole peut difficilement être libérée. Une première chose pour favoriser leurs revendications, c'est d'organiser les réunions sur des thèmes et par ailleurs vu que c'est organisé par une instance extérieure, ça permet de venir exprimer une parole en dehors des institutions. Par exemple, ils ne sont pas dans un rapport direct à l'intérieur de la maison d'accueil. Ça permet de libérer un peu la parole autour d'une question thématique.*» (I8).

Il en va de même au niveau des liens de dépendance qui peuvent exister entre les participants. «*Dans le groupe 'aide à la jeunesse' par exemple, une personne s'est retrouvée face à sa conseillère. Il faut éviter ça.*» (I7a&b) Actuellement, les assistants sociaux de la Commission consultative d'Ixelles n'y participent pas pour éviter cette proximité, même si on ne traite pas de cas individuels (I8).

Du côté des travailleurs sociaux

Il en va de même pour des travailleurs sociaux, comme une représentante d'association le relevait (I16) : «*L'assistante sociale va décrire ce qui se passe dans son service, mais elle ne peut pas tout dire parce qu'elle n'a pas cette indépendance.*»

«*Au sein des 'Espaces de Parole', des appels ont été lancés par les usagers aux travailleurs sociaux pour être un peu plus militants, pour avoir un peu moins le discours officiel et d'être un peu plus proche de leurs problèmes et de militer à côté d'eux. 'Venez manifester avec nous!' Souvent la réponse des institutions, c'est : 'On a telle marge, on a des subsides, on a tel personnel, on a ceci, cela...'. C'est ne pas répondre à la question de fond qui est 'Est-ce que les institutions sont plus du côté de l'institutionnel ou du côté des usagers ?'*» (I2).

e) Équilibre du groupe

Présence de personnes vivant dans la pauvreté

Il faut être attentif à l'équilibre entre les différentes personnes, veiller à ce qu'à côté des organismes offrant des services, il y ait toujours des associations rassemblant les personnes concernées (I1). Au Forum flamand par exemple, on essaie de maintenir une proportion de 1/3 de collaborateurs d'organismes et de 2/3 de personnes pauvres (I17).

Égalité des partenaires

Il est indispensable que les partenaires réunis en dialogue soient considérés et se sentent égaux (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 34-35). Selon un petit collectif rencontré, il faut veiller à ce que les associations soient de force égale et qu'il n'y ait pas une structure qui 'phagocyterait' les autres vu sa taille et sa durée d'existence. «*Si on n'a pas l'impression d'être 'acteur' au premier plan, c'est décourageant.*» (I21) Il paraît difficile d'exclure des structures qui auraient une 'assise' plus importante, mais on peut néanmoins retenir qu'il faut être particulièrement attentif à l'égalité des partenaires lors de la concertation.

Tendre vers l'égalité signifie parfois aussi donner plus de poids au partenaire le 'plus faible'. Au sujet du travail communautaire en Flandre, Meert et Storme (2003, p. 373-374) l'expriment comme suit : «*L'enjeu du travail communautaire est partial, dans la mesure où il défend les intérêts spécifiques de groupes qui peuvent peu, voire pas du tout, se faire entendre et sont dès lors menacés d'exclusion. (...) Supposons qu'on adopte un rôle de médiateur ou une attitude neutre dans un processus d'accompagnement en matière de participation par exemple, on aboutit inévitablement à un conflit avec le rôle évoqué précédemment : en effet, sur le terrain, c'est essentiellement l'élite qui est active et participe et même si des voix «plus faibles» ou moins dominantes arrivaient à se faire entendre, elles ne pourraient pas être amplifiées à cause de cette neutralité ou de cette fonction de médiation.*»

Publics spécifiques

Faut-il inclure dans la concertation des associations tournées vers des publics spécifiques (Roms, réfugiés, illégaux, etc.) qui vivent également dans la pauvreté ?

Selon une représentante de l'APGA, il y a d'une part un problème de langue et d'autre part un vécu de la pauvreté qui diffère de celui des autochtones (I4). D'autres personnes rencontrées estiment qu'il

ne faut pas trop cloisonner. La problématique de la pauvreté est sous-jacente à celle des illégaux, des prostituées, etc. Par conséquent, on ne peut pas ne pas s'en préoccuper (I10, I14, I15).

L'accord de coopération qui est à la base du Service Pauvreté appréhende d'ailleurs la pauvreté comme une violation des droits de l'homme. Dans cette perspective -universaliste-, le Service Pauvreté n'exclut aucun groupe. Des réflexions particulières sont parfois nécessaires pour des situations spécifiques, par exemple celle des personnes sans-papiers (I7a).

Taille du groupe

Au sein du groupe de travail 'Logement' du Service Pauvreté, on a certainement besoin de 3-4 types de partenaires (services, associations, politiques, ...). On arrive vite à 8 partenaires (I7b). La représentante d'une association pense que c'est bien qu'il y ait beaucoup de participants parce qu'il y a plus de chances que les personnes pauvres viennent aussi. *«Elles aiment rencontrer d'autres personnes. C'est décourageant quand il n'y a que deux associations qui viennent à l'Observatoire par exemple.»* (I17).

D'autres préfèrent un plus petit groupe (I6). Au début, on peut de toute façon commencer avec un petit groupe. Pendant le processus, le groupe peut décider s'il doit s'agrandir (I7b).

f) Critères de sélection des partenaires

Les personnes interrogées sont loin d'être unanimes sur la nécessité d'utiliser des critères pour sélectionner les partenaires qui feraient partie d'une concertation.

Exemples :

Le Service Pauvreté ne détermine pas quelles associations ont le droit ou pas de participer aux groupes de réflexion thématiques, du moment qu'elles sont démocratiques et engagées dans la lutte contre la pauvreté. Utiliser des critères paraît hasardeux dans le sens où un service public jugerait d'initiatives associatives. D'éventuels critères seraient difficilement applicables (I7a). En outre, le Service Pauvreté a, tout comme l'Observatoire, pour mission de travailler avec d'autres partenaires que les associations. Ceux-ci sont choisis de façon pragmatique, en fonction du thème (I7a).

Voici, à titre illustratif, deux exemples de critères qui sont utilisés dans un autre contexte que le rapport pauvreté bruxellois.

Dans les suites du RGP, un collectif d'associations s'est créé au sein du Service. Ce Collectif des associations partenaires du RGP s'est fixé lui-même des critères, étant donné son histoire (Service Pauvreté, 2001, p. 39) :

- *«la priorité aux plus pauvres est leur point de référence ;*
- *les associations rassemblent les plus pauvres qui y prennent la parole et des personnes solidaires. Elles font naître une force où les plus pauvres sont les premiers acteurs. Elles sont le résultat de la volonté des plus pauvres de développer des moyens collectifs d'émancipation, de résistance à la misère, volonté appuyée par des personnes solidaires ;*
- *les associations ont toutes une longue histoire avec les pauvres ;*
- *les associations bâtissent un dialogue permanent avec les plus pauvres pour acquérir et approfondir une connaissance solide de la pauvreté. Cela suppose un engagement à long terme.»*

En Flandre, le «décret pauvreté» a fixé six critères de subventionnement des associations où les personnes pauvres prennent la parole.

1. Les personnes pauvres se réunissent : les associations doivent rassembler les personnes pauvres et non pauvres dans une asbl indépendante dans le but de les sortir de leur isolement social et d'augmenter leur combativité.
2. Les personnes pauvres prennent la parole : les associations doivent créer les conditions nécessaires pour que les personnes pauvres puissent prendre la parole, l'objectif final étant qu'elles deviennent des interlocutrices à part entière de la société.

3. Les associations doivent œuvrer à l'émancipation sociale des personnes pauvres : elles doivent aider ces dernières à évoluer afin de pouvoir faire valoir leurs droits de citoyens à part entière et faire prendre conscience à la société de l'égalité entre personnes pauvres et non pauvres.
4. Elles doivent œuvrer pour le changement des structures sociales : elles doivent favoriser l'implication des personnes pauvres dans la politique, l'évaluation des structures sociales et les contacts directs entre les personnes pauvres et les responsables de la société.
5. Il doit y avoir dialogue social et formation : les associations favorisent la solidarité entre les personnes pauvres et la société.
6. La poursuite de la recherche de personnes pauvres : elles doivent faire preuve d'ouverture à l'égard d'autres personnes et faire un effort particulier en faveur des personnes pauvres les plus isolées.

Une distinction importante peut être faite entre associations selon deux objectifs (qui sont aussi repris dans les six critères) :

- empowerment ou «capacitation»(travail de base au sein de sa structure propre) ;
- participation politique (au moyen du travail de groupe et du travail structurel effectué par le biais de collaborations avec d'autres acteurs).

Cette distinction est observée partout, mais elle se traduit différemment chaque fois (I4). Chaque association détermine en effet comment elle satisfait à chaque critère. Il y a un grand éventail, de possibilités, 'des associations qui sèment' à 'celles qui récoltent' en passant par les 'associations axées sur la croissance'. Les associations qui ne satisfont qu'au premier critère ne reçoivent pas de subventions, mais elles sont reconnues comme 'associations candidates' si elles acceptent de poursuivre leur effort pour satisfaire au second critère (3b).

En Wallonie et chez les Bruxellois francophones, l'approche de la pauvreté est différente. Alors qu'en Flandre, il existe un décret subsidiant les associations 'où les personnes pauvres prennent la parole', la Communauté française accorde des subsides en fonction du décret de l'éducation permanente. Et à Bruxelles, la Commission Communautaire Commune peut subventionner des associations bilingues où les personnes pauvres prennent la parole.

Critères de sélection des associations

«Cela paraît difficile de ne pas utiliser de critères. Il faut savoir avec qui on travaille. On ne peut pas faire une espèce d'appel d'offre et travailler avec toutes les bonnes volontés.» (I15) «Quand je vois le secteur social, il y a des associations qui ont du crédit et d'autres qui n'en ont pas. Il faut faire gaffe de prendre des associations qui sur leur terrain, n'ont pas de légitimité. Sinon, on risque de donner le sentiment que les gens ne sont pas significatifs.» (I10).

«Le Forum bruxellois n'a pas d'impact parce qu'il n'est pas ciblé. C'est pourquoi je plaide dès le départ pour des critères.» (I7b).

Puisque la mission de l'Observatoire est d'être un outil d'aide à la décision politique, on pourrait imaginer n'accepter dans la concertation que des groupes ayant intégré dans leur fonctionnement l'objectif d'une participation politique des personnes en situation de pauvreté. A cet effet, la typologie (voir 2ème partie) pourrait orienter la réflexion.

En ce qui concerne d'autres critères potentiels, on pourrait aussi reprendre les points suivants développés dans les paragraphes précédents :

- représentativité des personnes pauvres et de leurs associations ;
- garanties de suivi au sein des associations.

Deux points supplémentaires ont été mis en évidence lors des entretiens :

- durée d'existence de l'association : l'élaboration d'une analyse dépend souvent de la durée du processus (I1, I4). Dans les associations débutantes où des personnes pauvres prennent la parole, l'aspect politique est moins présent. Il y a bien une dimension collective, souvent à propos de la culture et des loisirs (I7b). Le Collectif au sein du Service Pauvreté estime qu'il faut que l'association existe depuis 5 à 10 ans pour que la concertation soit solide. C'est vrai

que c'est une garantie pour la stabilité parce qu'il y a de nombreuses associations qui naissent autour d'un aspect particulier et puis qui ne durent pas (I7a). On pourrait éventuellement décider que les associations doivent exister depuis deux ans au moins pour pouvoir prendre part à la concertation (I7b).

- présence d'une vision globale : *«Au delà de la différence travail collectif – travail individuel, je trouve qu'un critère important pour déterminer quelle association a une parole pertinente est de voir sa vision. Il est important que l'association ait une vision très globale. Un problème de logement par exemple touche souvent aussi à la famille et à l'aide à la jeunesse.»* (I5a).

Critères de sélection des autres partenaires

Lorsqu'on impose des critères aux associations, il faut aussi en prévoir pour les autres partenaires. Dans ce cas, les aspects suivants donnent une plus-value (I7b) :

- permettre à des personnes qui ont une connaissance collective au sein de l'organisation de dégager du temps ;
- représenter plus que sa propre structure : par exemple un CPAS qui travaille avec les communes avoisinantes sur le thème du logement a une plus-value parce que la concertation y est déjà pratiquée.
- toujours mandater la même personne.

Difficultés de mise en pratique

La question serait alors de déterminer qui devrait juger de ces critères et surtout des partenaires candidats à la concertation. Selon le Service Pauvreté, l'Observatoire doit veiller à sa neutralité (I7b). Par ailleurs, le Service Pauvreté est également d'avis qu'on ne peut pas exclure d'emblée des associations qui ne seraient pas encore loin dans leurs revendications d'ordre plus politique. L'Observatoire pourrait justement amener cette dimension politique dans les associations qui ne l'auraient pas encore (I7a). Beaucoup de personnes et d'associations rencontrées estiment que toutes les associations doivent pouvoir participer.

Plus que des critères, il s'agit peut-être plutôt d'établir clairement une série d'éléments qui sont importants à prendre en compte lors d'une concertation, un peu comme des conditions à respecter par tous les partenaires. Ces éléments devront être définis en début de concertation avec tous les partenaires.

2.5.3. DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION

a) Lancement de la concertation

Beaucoup de personnes rencontrées s'accordent pour dire qu'il faut d'abord une phase exploratoire tout en étant sûr qu'il y a un avenir de la structure à long terme. Lors d'une première réunion, on peut demander à chaque partenaire de préciser ce qu'il espère retirer comme bénéfice en participant au groupe de concertation. Le groupe pourrait nommer un 'bureau' ou groupe porteur représentatif afin d'affiner les objectifs et les conditions nécessaires (I6, I7b, I8, I14, I16, I23).

b) Étapes de la concertation :

Au Service Pauvreté, les différents partenaires sont impliqués dans la concertation par différentes étapes (I1, I7b).

Phase 1 – Concertation préparatoire

Une étape préparatoire est le plus souvent nécessaire pour élaborer un texte commun reflétant l'opinion de nombreuses associations. Ceci leur donne une 'longueur d'avance' pour la concertation avec d'autres partenaires et leur donne plus de garanties au sujet de leur contribution (I15, I16). On doit pouvoir travailler avec des associations qui ont atteint un niveau d'analyse différent sur un thème donné. Au Service Pauvreté, il

n'est pas nécessaire que les associations participantes travaillent sur le thème choisi au sein de leur association pour pouvoir participer à un groupe de travail.

Les autres participants disposent la plupart du temps de plus de canaux de concertation mais rien n'empêche d'organiser au préalable une concertation préalable pour eux aussi.

Cette phase se déroule elle-même en plusieurs parties (Service de lutte contre la pauvreté, 2001, p. 48 & 52) :

- Choix d'un sujet qui concerne le groupe et la lutte contre la pauvreté, qui corresponde aux expériences vécues par le groupe et qui offre des possibilités de dialogue ;
- Rassemblement et échange d'expériences ;
- Confrontation des expériences à la réalité : il faut voir où se situent ces expériences par rapport à la réglementation ou à la législation en la matière et s'il s'agit d'un problème de structure ou d'exécution ;
- Distanciation par rapport aux expériences personnelles et détermination des problèmes révélés par ces expériences ;
- Formulation de propositions de changement ;
- Elaboration d'un dossier : l'animateur rassemble le matériel fourni par le groupe et l'examine dans le cadre d'une problématique sociale ;
- Consultation des membres du groupe pour savoir à qui adresser les recommandations et comment susciter de nouveaux intérêts.

Phase 2 – Concertation élargie

Dans une deuxième phase, les associations échangent leurs idées sur ce thème avec différentes instances.

Dans le cas de la concertation Logement du Service Pauvreté, les autres partenaires (administrations, services sociaux, etc.) ont été impliqués graduellement. C'est d'abord le Syndicat des locataires qui a été invité. Il était sur la même longueur d'ondes que les associations. Ensuite, le Syndicat des propriétaires a été impliqué dans la concertation. Les autres acteurs peuvent aussi apporter une note pour la joindre à celle des associations.

Pendant cette phase de concertation élargie, il faut prévoir des rencontres intermédiaires par type de partenaire (au moins pour le groupe des associations) (I1, I15). Elles ont plusieurs objectifs (I1) :

- Informer : les comptes-rendus sont relus.
- Confirmer ce qui a été dit : il est possible de revenir sur ses propos. Les associations disent qu'elles ne peuvent pas réagir spontanément à tout moment.
- Rendre compte des travaux aux membres de l'association, parce que l'aspect collectif est primordial. Sans quoi, il s'agit d'expertise et non pas d'un processus.
- Permettre aux associations de se soutenir mutuellement et de dialoguer entre elles.
- Préparer la réunion suivante sur la base du compte rendu de la réunion précédente et d'un ordre du jour précis. (I7a).

Par exemple, en ce qui concerne la concertation avec la Communauté française au sujet de l'aide à la jeunesse, des membres de l'administration, des professionnels et des associations se réunissent une fois par mois. La préparation de chaque rencontre est essentielle. *«Alors, pour que ce dialogue soit possible avec l'administration, nous avons veillé, (...) à ce qu'une préparation sérieuse se fasse au niveau de chaque association, puis entre les associations, avant chaque rencontre avec le ministère ou l'administration. La tâche de secrétariat, assurée par le Centre pour l'égalité des chances, avec des comptes-rendus très complets, nous a beaucoup aidés pour un échange d'informations entre les familles et les rencontres avec l'administration.»* (Januth & Godefroid, 2002, p. 95).

Phase 3 - Interaction avec les responsables politiques

Ensuite, la question se pose au niveau de la transmission du résultat de la concertation auprès des responsables politiques concernés. Au Service Pauvreté, tout document, y compris le rapport bisannuel, reflète l'état de la concertation. C'est le Service Pauvreté qui les présente aux responsables politiques en veillant à ce que le point de vue d'un des partenaires ne prime pas sur celui des autres. Une fois qu'un document est publié, tous les partenaires qui ont participé à sa production ou même d'autres peuvent l'utiliser pour contacter des responsables politiques. Au Service Pauvreté on encourage d'ailleurs les partenaires de la concertation à interpeller les responsables politiques pour que des suites soient données à un avis ou à un rapport rendu (I7a).

Le rôle de l'Observatoire dans le cadre d'une telle concertation serait de faire en sorte que les conclusions des concertations atteignent les bons interlocuteurs. Cela peut être au niveau du Parlement bruxellois (comme ça se fait actuellement grâce à la table ronde) et/ou de façon plus ciblée en fonction du thème. L'interlocuteur précis peut également faire l'objet d'un débat avec les partenaires de la concertation.

Le contact direct avec des responsables politiques pourrait aussi prendre plus d'importance au cours de la concertation. Concrètement, l'un ou l'autre responsable pourrait être invité par les partenaires de la concertation en cours de processus pour apporter un éclairage spécifique ou discuter de réflexions intermédiaires (I13, I17, I18, I19).

c) Maîtrise collective du processus

Il faut donner les moyens aux personnes qui vivent dans la pauvreté d'être parties prenantes de toutes les étapes, y compris la rédaction et la relecture (I15). *«Sinon ce n'est pas émancipateur (...) et ils sont dépossédés de leur connaissance (...).»* (I12)

Pour garantir une égalité entre les partenaires, les partenaires plus faibles doivent être soutenus, sans pour autant tomber dans l'autre extrême : *«Une critique du rapport 'indicateurs' a été que les associations ont pris le dessus sur les scientifiques. On avait par exemple prévu une équipe pédagogique dont les membres avaient une histoire dans l'associatif ; les associations étaient plus nombreuses et elles ont fait plus de réunions. Les autres partenaires, moins bien soutenus dans cette démarche toute nouvelle pour eux, se sont sans doute moins exprimés.»* (I7a).

d) Aspects temporels

Le temps et le rythme sont des éléments cruciaux du dialogue, qui non seulement contribuent à la cohésion de la démarche mais qui contribuent également à cimenter le partenariat et à maintenir la confiance entre partenaires.

Rythme de la concertation

Il y a d'abord le temps en amont de la participation mais sans lequel cette dernière ne peut avoir lieu : le temps nécessaire pour aller vers les personnes pauvres, pour créer une relation qui leur permette de faire le pas vers un travail collectif. Il y a ensuite le temps de la participation proprement dite. Du temps est nécessaire aux associations pour se familiariser avec l'objet de la concertation. 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 (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2003, p. 186-187 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 25 ; Van Hootegem & Devillé, 2003, p. 83-85). Il est également crucial du côté des autres partenaires qu'ils soient autorisés à investir du temps dans le projet et que le mandat du service auquel ils appartiennent soit clair (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, 165).

Toutes les personnes rencontrées mettent en évidence l'importance cruciale du rythme de la concertation (I1, I7a&b, I5a&b, I15). Cette question est à mettre en perspective avec ce qui a été décrit concernant la méthode (rencontres intermédiaires, maîtrise du processus, ...). Quand on parle de respect de la méthode du RGP, il y a bien entendu tous les éléments de la méthode que nous avons décrits ci-dessus dans le 'processus', mais il faut aussi que la concertation s'inscrive dans une perspective à long terme où le rythme de la concertation est compatible avec le vécu des personnes vivant dans la pauvreté et de leurs associations.

«Tous les militants ont des problèmes dans leurs conditions de vie (expulsion, problèmes de santé). Il faut en tenir compte. Accélérer le rythme, c'est prendre le risque que ces personnes décrochent.» (I15).

La concertation qui a lieu au sein de l'Administration de l'aide à la jeunesse semble assez bien respecter ces rythmes : «Ce qui est étonnant, c'est que ce groupe a vu le jour suite à une demande politique et que justement ça fait 5 ans que ça dure, alors qu'on dit toujours que les demandes politiques ne laissent souvent pas le temps. Bientôt une note commune sera rédigée.» (I7a).

Certains préconisent des rencontres tous les 2 mois (I16) ; d'autres tous les mois (entre autres parce que les personnes qui fréquentent l'association varient fort dans le temps) (I17). Bref, tous les mois, c'est un maximum. Toutes les 6 semaines, c'est mieux (I14, I18).

Echéance de la concertation

L'échéance de la concertation doit être claire. Au Service Pauvreté, l'échéance est souvent de deux ans, ce qui signifie qu'on se réunit pendant un an et demi au maximum. C'est effectivement souvent court (I1). Une personne interviewée pense qu'une année peut suffire lorsque le thème est concret et connu (I16).

Le rythme du rapport pauvreté

Il faut peut-être envisager de déconnecter la durée de la concertation de celle du rapport pauvreté qui paraît annuellement (I6). On pourrait imaginer soit que le rapport pauvreté contienne tous les 2 ou 3 ans un chapitre spécifique (I15) soit que chaque année on y décrive l'état de la concertation à ce moment donné sans pour autant qu'elle ait abouti complètement. Cette deuxième solution est intéressante parce qu'elle permet de garder la préoccupation de la concertation à l'agenda politique. «L'avantage d'un rapport annuel, c'est que les choses doivent théoriquement bouger parce qu'il y a des dates butoirs.» (I19).

2.5.4. L' ENCADREMENT

- a) Structures chargées du suivi du processus

Comité de pilotage

Depuis la phase préliminaire, la gestion de l'ensemble du projet sur les indicateurs de pauvreté a été assurée par un Comité de pilotage^[8]. Il avait pour mission de superviser les travaux de l'équipe pédagogique et d'être garant du déroulement des travaux conformément aux objectifs du projet (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 34-35).

Commission d'accompagnement et/ou Conseil scientifique

Dans le programme Quart Monde-Université, il a été fait appel à un Conseil scientifique. «Afin d'examiner et de valider la démarche et le contenu des recherches, il a été fait appel à des personnalités scientifiques belges et françaises pour constituer un Conseil scientifique.» (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 18).

Pour le projet sur les indicateurs de pauvreté, on a fait appel à une Commission d'accompagnement qui regroupait, outre les membres du Comité de pilotage, des représentants des autorités subsidiaires et des administrations, institutions, entités scientifiques et associations qui avaient délégué des membres au sein du projet (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 34-35).

P. Fontaine, faisant partie du comité d'accompagnement du présent rapport, identifie bien la différence entre ces deux structures de suivi. La Commission d'accompagnement de la recherche sur les indicateurs

[8] Celui-ci comprenait des représentants de services publics, d'institutions scientifiques, d'associations de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'un représentant du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et un délégué du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. En cours de projet, les membres de l'équipe pédagogique ont intégré le Comité de pilotage (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 35).

était avant tout préoccupée par la gestion du projet tandis que le Conseil scientifique du programme Quart Monde-Université garantissait en particulier le caractère scientifique du travail.

Promoteur de recherche

Dans le cadre de la recherche 'Partenariat-logement', la nécessité d'un promoteur de recherche est apparue de façon évidente : *«S'il est un point sur lequel les deux partenaires tombent d'accord, c'est le fait d'avoir fait trop confiance en une «autogestion» du projet, de ne pas s'être donné suffisamment le concours d'un tiers susceptible de «piloter» la recherche de manière «extérieure» (malgré la présence d'un comité scientifique). (...) Encore faut-il que le médiateur soit idéologiquement et affectivement indépendant des partenaires pour permettre à chacun de dire et de se dire en toute liberté d'une part, de confronter les savoirs et de les soumettre à examen permanent d'autre part.»* (Centre DF&LS, LST & TROC, 1999, p. 50-51, 82).

Selon P. Fontaine (comité d'accompagnement de la présente étude), ce serait une illusion de croire que quelqu'un peut être tout à fait neutre puisqu'on a toujours des préjugés liés à son appartenance, à son histoire. Il préconise la multipartialité, c'est-à-dire la capacité de comprendre, rejoindre et soutenir toutes les parties concernées de façon équilibrée.

Encadrement de l'Observatoire de la Santé et du Social

Dans le cas de l'Observatoire, il faut prévoir un outil d'évaluation ou d'accompagnement sans que cela ne devienne une structure lourde. Il faut mettre autour de la table toutes les personnes qui peuvent être parties prenantes de la question tout en s'assurant que la structure est fonctionnelle (I8).

Les personnes vivant dans la pauvreté doivent également pouvoir être représentées dans ces lieux de suivi. *«En ce qui concerne le Comité de pilotage, il faut que les personnes qui le souhaitent puissent être présentes. (...) En fait, seul LST était présent au Comité de pilotage des indicateurs parce qu'il l'a exigé et il a bien fait. Pour qu'on puisse parler de croisement des savoirs, les plus pauvres doivent être présents.»* (I5a) Au sein du Service Pauvreté, cinq places sont gardées pour les associations des personnes vivant dans la pauvreté au sein de la commission d'accompagnement (I1).

b) Accompagnement dans le cadre d'une recherche-action-formation

Dans le cadre du projet sur les indicateurs de pauvreté, une équipe pédagogique, responsable du projet, avait pour mission de réguler les relations entre les différents participants et l'avancement des travaux (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2004, p. 34-35).

Le rôle de l'équipe pédagogique dans le programme Quart Monde-Université a consisté à animer la production du sens individuel et collectif. On peut dire que les démarches mises en oeuvre s'articulaient autour de trois principes (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 30) :

- Une approche compréhensive : chaque expression doit être reformulée pour vérifier la compréhension mutuelle entre les groupes d'acteurs universitaires, volontaires et militants ;
- Une approche constructiviste : la démarche consiste à partir (toujours) des questions issues de l'expérience des acteurs pour construire la problématique et l'analyse ;
- Une approche interactionniste : toutes les étapes de la recherche se construisent en commun, dans et par le dialogue.

Les conseillers pédagogiques étaient garants des objectifs suivants (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 20) :

- permettre une compréhension réciproque
 - permettre à chacun de construire sa pensée : c'est bien sûr particulièrement vrai pour les militants Quart Monde et pour les volontaires. En effet, le savoir d'expérience comme le savoir de l'action sont imbriqués dans la vie personnelle. Ils sont moins formalisés que le savoir scientifique. Avant de pouvoir prétendre à une reconnaissance et un échange, il faut leur permettre de se construire. Mais la formulation du savoir universitaire doit lui aussi être retravaillé pour être communicable et analysable par les autres acteurs.

→ trouver des modes d'expression équilibrés : l'équilibre du temps de parole, mais aussi l'équilibre du pouvoir des mots et du vocabulaire utilisé sont nécessaires à l'échange réciproque. Il faut croiser différents types d'expression : l'image, l'écrit, le récit d'expériences, le débat, l'interview, l'analyse... Il faut aussi que l'équipe d'animation veille à réguler, reformuler, voire à proposer des pistes de réflexion lorsque les sous-groupes bloquent à cause de malentendus. Pour permettre à chacun de revenir sur ce qui a été dit et se l'approprier, tous les échanges sont enregistrés et retranscrits.

- construire une réflexion collective

→ construire des démarches pédagogiques cohérentes à toutes les étapes d'une recherche : tout au long des deux années, l'équipe pédagogique a dû constamment maîtriser le temps pour permettre à chaque sous-groupe d'avancer.

→ proposer des démarches structurant une production collective et réellement égalitaire : il fallait donc adapter les pratiques d'accompagnement et de guidance de recherche à des groupes composés de personnes aux savoirs très différents. Il s'agit pour l'équipe pédagogique de soutenir la parole des militants dans les débats et les échanges. Pour leur assurer une parcelle de pouvoir, il faut donc non seulement les accompagner dans la construction de leur parole dans le travail préparatoire et le passage à l'écrit, mais aussi s'attacher à saisir ce qu'ils veulent dire et les soutenir pour donner du poids à leur parole (Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire, 2002, p. 65). Le Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire (2002, p. 72-73) insiste également sur l'importance de l'accompagnement collectif des professionnels. Celui-ci permettrait de construire une réflexion plus collective qui les aiderait à dépasser les questions d'identité personnelle, par la mise à jour des logiques structurelles qui traversent la diversité de leurs mandats et de leurs missions.

c) Encadrement à prévoir pour une concertation permanente

La méthode du croisement des savoirs telle que développée dans le projet de ATD Quart-Monde avec des séminaires résidentiels, exige des moyens qu'on ne peut prévoir à long terme de façon réaliste. La recherche-action-formation sur les indicateurs de pauvreté a été inspirée par ce programme (sans pour autant avoir prévu de rencontres résidentielles). Ce projet pilote 'indicateurs' est un projet à part qui n'est pas viable à long terme tellement l'investissement était énorme. De plus, pour les participants, le rythme était très soutenu (I7a&b, I15).

Une personne interviewée cite le cours post-universitaire donné à Gand ('Vakgroep Sociale Agogiek') comme outil de formation de travailleurs salariés à la lutte structurelle contre la pauvreté (I3b).

Encadrement par l'Observatoire

Bien qu'un accompagnement plus léger soit suffisant dans le cadre d'une concertation à caractère permanent, toutes les personnes rencontrées soulignent l'importance de l'encadrement par l'Observatoire afin de garantir la méthode décrite (réunions intermédiaires, notes et rapports,...).

Cet encadrement demande plus de personnel que ce n'est le cas actuellement (I1, I6, I8, I16, I19, I23). Il est difficile d'estimer l'ampleur concrète que devrait prendre cet accompagnement (mi-temps (I6), temps plein (I8) ou plus). A titre d'information, le projet des indicateurs de pauvreté a nécessité deux accompagnateurs pédagogiques à mi-temps pour que les personnes qui vivent dans la pauvreté aient les moyens de leur participation (I7a, I15). Dans le cadre des concertations au sein des groupes thématiques, le Service Pauvreté prévoit toujours deux collaborateurs par réunion. L'un prend des notes et l'autre anime la réunion (I1).

L'accompagnement à prévoir est bien sûr fonction de la fréquence des réunions, mais aussi du rôle précis qu'on identifie pour l'Observatoire (cf. partie 4, section 1). Si l'Observatoire répond à la demande de certaines associations d'être présent sur le terrain, cela demande un investissement plus important. *«Cela prend du temps de créer tous les relais, créer un lien, participer aux activités des associations pour gagner une légitimité et connaître leurs réalités. Sinon la structure va être vécue comme un outil dont on ne sait pas par qui il a été mis en place avec probablement des soupçons puisque la structure est mise en place 'par le haut'. Cette personne doit se faire reconnaître par tous les partenaires et ce n'est pas simple.»* (I8).

Les collaborateurs du Service Pauvreté n'ont pas de formation spécifique. L'équipe doit être multidisciplinaire, les aptitudes suivantes étant importantes (I1) : être capable de rédiger, pouvoir animer un groupe, pouvoir mener des recherches, pouvoir nouer des contacts avec le monde politique, être familiarisé avec la matière.

L'engagement associatif personnel est important (I6) mais d'autres expériences sont également intéressantes. Il ne faut pas donner une image fermée aux autres partenaires (I7a).

Suivi au sein des associations

Les associations où les pauvres prennent la parole doivent prendre le relais de cet accompagnement quand il s'agit de créer un lieu où les personnes se forment un avis ensemble. C'est avec le soutien de ces associations qu'il faut travailler, celles qui ont pour objectif que les personnes acquièrent la maîtrise de leur parole (I15).

D'où l'importance d'avoir des associations suffisamment fortes. L'engagement d'une association ne peut en aucun cas dépendre d'une seule personne. Il faut davantage de garanties. La retransmission des discussions menées au sein du groupe de travail aux membres de l'association dépend d'elle. L'idéal est que l'association offre elle-même un soutien (I1).

Une difficulté s'est posée au niveau de ce suivi lors de la recherche 'indicateurs' : *«Les délégués formaient entre eux un groupe qui devenait fermé pour les autres de l'association. Les délégués se sont noués d'amitié et ont développé un langage propre. Il leur était difficile de se remettre au rythme de l'association.»* (I5a)

Le Service Pauvreté s'abstient d'accompagner les participants au quotidien. Cela n'entre pas dans sa mission et de plus, cela pourrait donner lieu à des suspicions sur son influence sur la parole des personnes vivant dans la pauvreté. Par analogie, on pourrait penser que ce n'est pas non plus le rôle de l'Observatoire (I7a).

Des réseaux, tel que le Réseau flamand, s'occupent aussi du soutien du personnel dans les associations (I4).

2.5.5. ASPECTS PRATIQUES

a) Emploi des langues

Généralement, mieux vaut réunir ensemble francophones et néerlandophones plutôt que prévoir des réunions séparées (I1, I7b, I17).

On peut employer deux langues maximum au cours d'une réunion. L'interprétation peut être faite consécutivement ou simultanément. L'interprétation simultanée prend moins de temps mais est très chère et peut de plus être frustrante parce qu'il faut mettre et enlever les écouteurs (et on rate ainsi parfois le début d'une intervention). Au Service Pauvreté, l'interprétation est consécutive : le processus est lent mais cela laisse plus de temps aux participants pour réfléchir à leur réaction. De plus, ce type d'interprétation peut être assuré par des collaborateurs du Service Pauvreté (I1, I7b).

b) Notes et comptes rendus

Les comptes rendus doivent être complets, leur rédaction prend beaucoup de temps. Au Service Pauvreté, le contenu de chaque intervention est retranscrit le plus fidèlement possible. Quand il n'est pas possible d'arriver à un consensus, c'est mentionné explicitement (I1).

Souvent, c'est un collaborateur du Service Pauvreté qui rédige une note à partir des discussions menées entre les associations et d'autres partenaires. Les notes intermédiaires ont une grande importance. Elles reprennent les points sur lesquels les interlocuteurs sont d'accord, ceux sur lesquels ils ne le sont pas et elles forment une évaluation intermédiaire du processus.(I1).

c) Rétribution des personnes vivant dans la pauvreté

Pour le projet de Recherche-action-formation du Service Pauvreté au sujet des indicateurs de pauvreté, certaines personnes vivant dans la pauvreté ont été rétribuées. Comme le montrent les interviews avec deux associations ayant participé au projet, les avis divergent sur l'intérêt de cette rétribution :

- *«Il y a une position assez radicale qui dit que la militance ne s'achète pas. La parole ne serait plus libre vu la relation financière. (...) De manière plus nuancée, nous pensons que si on veut que les personnes s'engagent dans la durée, il faut qu'elles en aient les moyens. Ces gens doivent se battre pour vivre et il faut qu'ils s'y retrouvent. En fonction de la situation sociale propre de chaque personne, on réfléchit quel est le moyen approprié : contrat de formation ou contrat de travail à mi-temps pour un projet/temps déterminé. Je crois que personne n'a considéré qu'on achetait la parole des gens.» (I15).*
- Dans le cas de La Trame, deux personnes ont eu un contrat à durée déterminée à mi-temps pour participer au projet. La Trame avait finalement accepté ces contrats pour que ces personnes ne doivent pas rendre des comptes à la caisse de chômage ou au CPAS. En réalité ce salaire ne représentait que très peu en plus de l'allocation de chômage. Par ailleurs, cela a occasionné des paperasseries supplémentaires pour La Trame qui de plus a vu ses frais (ONSS) augmenter. De toute façon, cette rémunération pose la question de la raison pour laquelle les militants ne sont pas engagés sous les mêmes conditions que les autres parties (les chercheurs par exemple). De plus, par rapport aux autres bénévoles de l'association, des tensions sont apparues : pourquoi le travail des autres n'est-il pas rémunéré ? La représentante de l'association conclut en disant que l'association 'Luttes – Solidarités – Travail' avait raison de dire dès le départ qu'on n'achète pas l'expérience des militants et qu'elle ne renouvellera plus jamais une telle expérience de rémunération des participants (I5a).

Dans le cas d'une concertation au sein de l'Observatoire qui n'atteindrait pas un tel rythme de travail, mieux vaut ne pas se lancer dans ce débat. D'ailleurs d'autres associations rencontrées ne semblent pas accorder beaucoup d'importance à une telle rémunération (I16).

d) Soutien financier aux associations

Ici non plus les associations rencontrées ne considèrent pas le soutien financier de leur association comme une condition à leur participation à une concertation au sein de l'Observatoire (I17, I22). Pour certaines, c'est plutôt un soutien qui ne serait pas lié à la participation à une concertation déterminée qui fait défaut. En effet, il faut que le temps nécessaire à un travail en réseau soit reconnu et subventionné (I23). Ce qui semble important, c'est de renforcer les moyens humains des associations puisqu'une grande partie du travail (avant la concertation à proprement parler) se fait au sein de celles-ci.

Selon le Service Pauvreté, un mi-temps est un minimum nécessaire pour assumer ces tâches au sein des associations. Cette personne n'est pas une spécialiste mais elle doit veiller à ce que le suivi de la concertation soit assuré. Il faut veiller à ce que ce soutien (sous forme de travailleur supplémentaire) ne serve pas à répondre aux besoins les plus urgents (I7a&b).

Souvent, le piège réside dans le financement des associations pour qui la liberté d'expression est conditionnée par le «respect» de certaines règles (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2002a). *«Pour l'avenir, il faut également assurer aux personnes s'exprimant à l'occasion de la table ronde toute liberté d'expression sans risque de sanction. Il paraît qu'une association s'est vue pénalisée par un refus de subside parce que ses représentants s'étaient exprimés de façon trop critique...» (Braeckman, 2002, p. 20).*

En Région flamande, nous constatons que les pouvoirs publics ont confié au Réseau flamand des associations la répartition des moyens financiers restreints destinés aux associations où les personnes pauvres prennent la parole. *«L'expérience nous montre pourtant qu'un réseau ou une fédération ne peut pas fonctionner à la fois comme service qui mobilise et comme distributeur de subventions chargé également de contrôler ces projets. Un réseau qui apporte son soutien ne peut pas être simultanément juge et partie. Nous craignons que le pluralisme sain des points de vue et des convictions ne dégénère rapidement en disputes acharnées au sujet de l'argent au nom de grands principes ou en une paix pragmatique qui neutralise les différences d'opinion. Si les pouvoirs publics confient à d'autres leurs propres responsabilités politiques, c'est contraire à une mise en oeuvre correcte de la primauté du politique. Lors de concertations, nous avons dit à plusieurs reprises que selon nous, si les représentants d'associations et d'organisations acceptaient cette tâche, ils ne faisaient pas le bon choix.» (Fret, 2003, p. 19).*

e) Divers

Une attention particulière doit être accordée aux moments informels au cours du processus de concertation. Ils permettent aux partenaires de se sentir à l'aise et de se rencontrer (I1, I5a). Au Service Pauvreté, on prévoit parfois un petit-déjeuner ou des pauses-café pour répondre à cet objectif (I1).

Par ailleurs, il faut qu'un climat chaleureux de confiance et de respect entre chacun s'établisse. C'est plus facile quand on travaille en petit comité, en tout cas au début (I5a).

PARTIE 2. CADRE ASSOCIATIF BRUXELLOIS

I. PROFIL DES ASSOCIATIONS RENCONTRÉES

Il n'était pas possible de rencontrer toutes les associations actives en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre de ce projet. Par conséquent nous avons déterminé un certain nombre de caractéristiques afin de sélectionner des associations aussi différentes que possible les unes des autres.

Il s'agit des caractéristiques suivantes qui sont reprises dans les colonnes du Tableau 2 ci-dessous :

- participation ou non à une ou plusieurs étapes du rapport pauvreté de l'Observatoire :
étape 1 : envoi du rapport d'activité
étape 2 : contribution écrite au rapport
étape 3 : préparation d'une table ronde au Parlement
étape 4 : participation à une table ronde au Parlement
- participation ou non à au moins un groupe de réflexion au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Service Pauvreté)
- durée d'existence (année de création)
- association prestatrice de services avant tout ou non
- subside de la Commission Communautaire Commune en 2003
- public cible spécifique
- répartition géographique.

Les deux premières caractéristiques permettent de distinguer 4 catégories d'associations :

- catégorie 1 : celles qui participent tant au rapport pauvreté bruxellois qu'à un groupe de travail au sein du Service Pauvreté ;
- catégorie 2 : celles qui ont participé d'une façon ou d'une autre au rapport pauvreté bruxellois mais ne faisant pas partie d'un groupe de travail du Service Pauvreté ;
- catégorie 3 : celles qui sont actives au sein du Service Pauvreté, mais pas à l'Observatoire ;
- catégorie 4 : celles qui n'ont ni contribué au Service Pauvreté ni à l'Observatoire.

TABLEAU 2 : CARACTÉRISTIQUES DES ASSOCIATIONS ET DES SERVICES BRUXELLOIS INTERVIEWÉS

NOM DE L'ASSOCIATION / DU SERVICE (abréviation utilisée par la suite)	Catégorie	Observatoire (étapes)	Service Pauvreté	Création	Prestation de services	Subv. COCOM	Public cible	Aire géographique
La Trame asbl	1	1-2	oui	1994	non	oui	mamans de jeunes enfants	Molenbeek
La Ruelle asbl	1	1-2-3	oui	1991	non	non	SDF	Saint-Josse
Front Commun des Sans Domicile Fixe (Front SDF)	1	1-2-3-4	oui	1993	non	oui	SDF	Région de Bruxelles-Capitale
Comité de citoyens sans emploi d'Ixelles asbl (Comité Ixelles)	1	1-2-3-4	oui	1999	non	oui	personnes sans emploi	Ixelles
Bonnevie asbl – (groupe ALARM)	1	1-2-3-4	oui	années '70	non	non	alloctones	Molenbeek
Comité de défense et d'information des minimexés d'Anderlecht asbl (Comité Anderlecht)	2	1-4	non	1994	non	oui	minimexés	Anderlecht
Wijkpartenariaat asbl	2	1-2-3-4	non	1993	non	non	habitants du quartier	Schaerbeek
Wolu-Services asbl (Wolu-S.)	2	1-2-3-4	non	1976	oui	non	habitants du quartier et de la commune	Woluwé-St-Lambert
Collectif droits et respect (Collectif D&R)	2	1-2-3-4	non	2000	non	non	personnes sans emploi	Molenbeek
ATD 1/4 Monde asbl (ATD)	3	non	oui	1957	non	non	personnes en situation de pauvreté	Région de Bruxelles-Capitale
Mouvement des femmes (Mouv. femmes)	4	non	non	années '70	non	non	femmes	Région de Bruxelles-Capitale
Service d'Aide aux Molenbeekois Primo-Arrivants (SAMPA)	4	non	non	2000	oui	non	primo-arrivants	Molenbeek

2. ÉBAUCHE DE TYPOLOGIE ASSOCIATIVE

Même si les personnes interviewées n'ont pas avancé de typologie bien déterminée pour classer les associations, elles ont pu alimenter la réflexion à ce sujet. Deux dimensions pertinentes se dégagent.

2.1. MÉTHODE DE TRAVAIL

La distinction de beaucoup de personnes interviewées concerne la méthode de travail : se concentre-t-on sur l'accompagnement individuel ou sur le travail collectif ? Souvent les deux approches se complètent, mais on peut néanmoins évaluer où l'accent est mis.

2.2. OBJECTIF

Indépendamment de la méthode de travail principale, l'objectif central d'une association travaillant avec des personnes vivant dans la pauvreté se situe au niveau de l'amélioration de leurs conditions de vie soit au niveau personnel soit au niveau structurel.

L'objectif peut donc être purement émancipateur, c'est-à-dire permettre aux personnes d'acquérir une plus grande maîtrise de leur vécu. L'association peut par ailleurs (également) avoir une visée politique lorsque des pouvoirs publics, des organisations ou des institutions sont interpellés afin d'infléchir des changements structurels.

2.3. ÉBAUCHE DE TYPOLOGIE

Dans le tableau 3 ci-dessous, ces deux dimensions ont été croisées. Une amélioration des conditions de vie au niveau personnel peut être réalisée par une méthode d'accompagnement individuel (type 1) ou par des échanges en groupe (type 2). Une amélioration des conditions de vie au niveau structurel peut également émerger d'une association active au niveau individuel. Dans ce cas, c'est souvent la personne qui réalise l'accompagnement individuel qui prend l'initiative de 'porter cette parole' ailleurs. Celle-ci n'est pas représentative du groupe accompagné qui ne lui a pas donné de 'mandat' pour parler en son nom (type 3). C'est une dynamique différente quand un groupe de réflexion se met en place en vue d'interpeller des responsables politiques ou d'autres organismes concernés (type 4).

La plupart des associations s'inscrivent dans plusieurs dimensions à la fois. Il est d'ailleurs difficile de confiner une association à un type de méthode et d'objectif. Soulignons enfin que la scission entre la méthode et l'objectif est parfois artificielle. Pour certaines associations, la participation à la dimension collective est un objectif en soi.

TABEAU 3 : DIMENSIONS PERMETTANT DE SITUER DES ASSOCIATIONS TRAVAILLANT AVEC DES PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETÉ

dimensions		méthode	
		individuelle	collective
objectif	amélioration des conditions de vie au niveau personnel	(type 1)	(type 2)
	amélioration des conditions de vie au niveau structurel	(type 3)	(type 4)

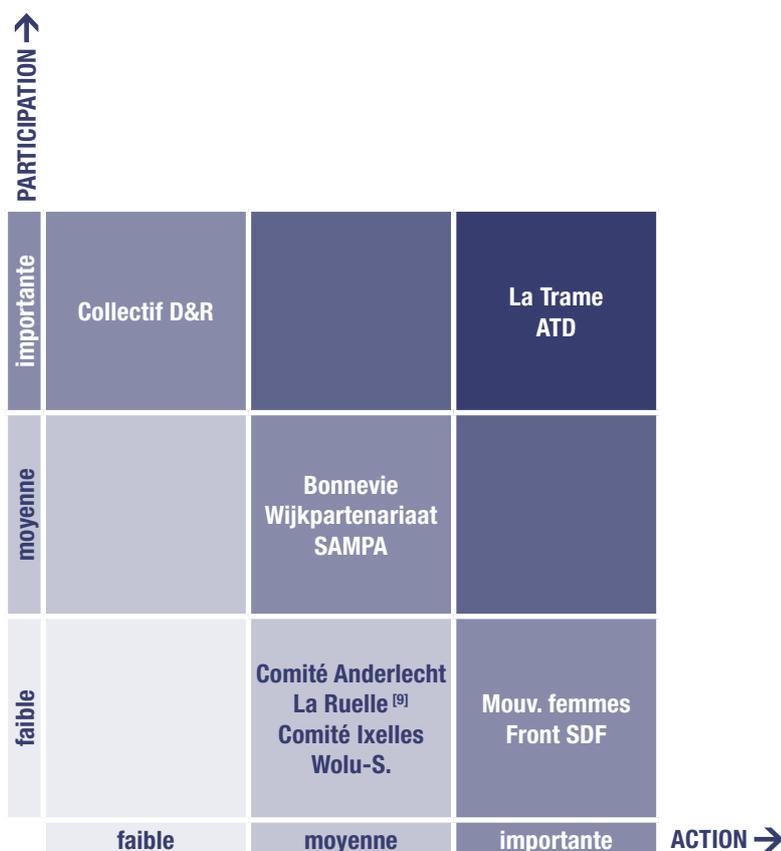
On peut présenter ces dimensions de la façon suivante, en faisant ressortir les axes qui ont un intérêt dans le cadre de notre réflexion sur la participation politique des personnes en situation de pauvreté :

- 1° axe : l'intensité de la **participation** des personnes vivant dans la pauvreté à une **réflexion collective** sur leurs conditions de vie au sein de l'association (méthode);
- 2° axe : l'importance de l'**action** de l'association auprès de pouvoirs publics, d'organisations ou d'institutions afin d'impulser des **changements structurels** pour de meilleures conditions de vie (objectif).

Les associations rencontrées ont été positionnées par rapport aux deux axes dans la Figure 2 ci-dessous. Soyons clair, cette 'classification' est tout à fait indicative et ne dégage que les traits dominants des structures rencontrées. Le travail important des associations mené au quotidien sur le terrain auprès des personnes vivant dans la pauvreté ne transparait pas dans cette typologie.

Elle relève d'une appréciation basée sur les informations glanées au fil des interviews et dans les rapports d'activité des associations. Les associations rencontrées ont eu l'occasion de réagir à un courrier reprenant cette typologie afin de nous assurer qu'un manque d'information n'aurait pas entraîné un positionnement erroné.

FIGURE 2 : POSITIONNEMENT DES ASSOCIATIONS INTERVIEWÉES PAR RAPPORT À LA PARTICIPATION DES PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETÉ À UNE RÉFLEXION COLLECTIVE D'UNE PART ET PAR RAPPORT À L'ACTION AUPRÈS DE POUVOIRS PUBLICS, D'ORGANISATIONS ET D'INSTITUTIONS D'AUTRE PART



[9] Dans le cas de La Ruelle, si on avait tenu compte des implications externes de l'association (participation à des réflexions collectives au sein d'autres associations), elle aurait été mieux positionnée sur l'axe de la participation.

3. RÉSEAUX

Pour être complet, nous citons ici simplement les réseaux bruxellois au niveau de la lutte contre la pauvreté.

3.1. FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ^[10]

En 1983, les responsables de quelques organismes privés opérant en prise directe avec la population précarisée à Bruxelles – dont la Société de Saint Vincent de Paul, Télé Service, le Centre d'Action Sociale des Marolles et Vivre Ensemble – décident de partager leurs constats et d'unir leurs efforts (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, 2003, p. 4).

Le Forum s'est créé en vue d'établir un front uni entre les différents travailleurs sociaux confrontés sur le terrain à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion. Les membres relayent la 'voix des sans voix' afin d'interpeller les pouvoirs publics et l'opinion face à la croissance de la pauvreté en région bruxelloise (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, 2003, p. 7&14).

Il s'agit donc plus d'un regroupement de travailleurs sociaux que d'associations où les personnes pauvres se rassemblent.

3.2. BRUSSELS PLATFORM ARMOEDE ^[11]

À Bruxelles, du côté néerlandophone, il existe un début de concertation entre des associations qui collaborent au 'Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het woord nemen'. Stratégiquement, elles souhaitent travailler ensemble pour défendre leurs intérêts au sein du réseau flamand (Vlaams Netwerk), au sein de l'Observatoire et au sein de l'important Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté. Ce projet s'inscrit dans le cadre du décret pauvreté flamand et de la réglementation sur le subventionnement (I3a). Le but est de collaborer avec le réseau flamand tant sur le plan du contenu que des subventions (I17).

[10] <http://www.geocities.com/lutteisa03/index.html>

[11] <http://www.bwr.be/bpa>

PARTIE 3.

CADRE INSTITUTIONNEL BRUXELLOIS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION

Cette partie se penche sur l'expérience de l'Observatoire de la Santé et du Social en matière de participation des personnes vivant dans la pauvreté au rapport pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale.

I. RAPPORT BRUXELLOIS SUR L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ

I.1. UN OUTIL EN ÉVOLUTION

En 1991, une ordonnance à la Commission Communautaire Commune^[12] instituait l'organisation d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, afin de fournir les données nécessaires^[13] pour des politiques mieux ciblées. Le rapport bruxellois doit permettre de procéder à l'évaluation des politiques et des politiques sociales en particulier (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000). En 2000^[14], une nouvelle ordonnance reprenait les objectifs de 1991 en identifiant plus précisément les différentes étapes : l'élaboration du rapport annuel, l'organisation d'une table ronde et finalement, les recommandations de l'Assemblée de la COCOM, lesquelles doivent idéalement précéder l'élaboration du budget (Braeckman, 2002, p. 18). L'annexe 4 reprend un schéma des actions prévues par l'ordonnance de 2000.

I.2. UNE MISSION CONFIEE À L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL

Depuis 1999, le Collège réuni a confié l'élaboration des différentes étapes du rapport sur l'état de la pauvreté de la Région de Bruxelles-Capitale à l'Observatoire de la Santé et du Social. C'est ainsi qu'il répond aux exigences de l'ordonnance du 8 juin 2000, qui définit le processus de consultation des organismes et personnes qui sont impliquées dans la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale lors d'une table ronde qui réunit, outre le Collège réuni, les membres de l'Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (pouvoir légal de la COCOM), les CPAS, les communes et les personnes et organisations impliquées dans la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (<http://www.observatbru.be>).

[12] La Commission Communautaire Commune est composée des 89 députés bruxellois qui constituent l'Assemblée réunie (législatif) et des 5 membres du Gouvernement de la Région qui forment le Collège réuni (exécutif). Elle est compétente tant à l'égard des institutions qui ne relèvent pas exclusivement de l'une ou l'autre Communauté (institutions bicommunautaires) qu'à l'égard des personnes en matière de politique de la santé et de l'aide aux personnes (<http://www.parlbru.irisnet.be/fr/parleme/assreuni.htm>).

[13] Les données principales prévues par les différentes ordonnances proviennent essentiellement des CPAS. Les données que les CPAS sont tenus de transmettre à l'Observatoire de la Santé et du Social sont uniformisées selon un 'fichier signalétique' faisant partie de l'ordonnance.

[14] Le 26 mai 2000, l'ordonnance est votée par l'assemblée réunie de la COCOM. Cette nouvelle ordonnance (8 juin 2000) remplace celle du 11 juillet 1991.

1.3. RELATION AVEC D'AUTRES NIVEAUX DE POUVOIR

Un Accord de coopération^[15] prévoit l'élaboration d'un 'Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits'. Celui-ci est rédigé tous les deux ans par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Services du Premier Ministre, 27 janvier 1999).

L'Assemblée réunie de la COCOM est d'avis que le rapport du Service Pauvreté ne suffit pas. Le rapport bruxellois est censé compléter en quelque sorte une perspective plus globale, quoique moins régulière, du fédéral. Le rapport bruxellois doit aussi alimenter la réflexion à mener au sein des para-régionaux concernés, des autres Commissions communautaires, mais aussi des CPAS et des communes (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000). C'est dans ce contexte que les recommandations formulées par l'Assemblée de la COCOM suite à la table ronde sont adressées aux ministres de la COCOM, soit afin qu'ils les réalisent en ce qui concerne leurs compétences respectives, soit afin qu'ils répercutent leur contenu à la Conférence interministérielle de l'intégration sociale^[16] et des instances prévues par l'Accord de coopération (Braeckman, 2002, p. 18).

Par ailleurs, une collaboration structurelle entre l'Observatoire de la Santé et du Social et le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est également prévue dans le cadre de l'article 6, §2 de l'Accord de coopération (Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 19 juillet 2001).

2. PARTICIPATION DES PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETÉ AU RAPPORT PAUVRETÉ BRUXELLOIS

2.1. BASE LÉGALE DE LA TABLE RONDE

L'article 1 de l'Accord de coopération prévoit l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques (Services du Premier Ministre, 27 janvier 1999).

L'article 7 de l'ordonnance du 8 juin 2000 (Commission Communautaire Commune) prévoit que chaque année, le Collège réuni organise une table ronde 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. Les 'personnes et organismes concernés' qui oeuvrent en matière de lutte contre la pauvreté y sont conviés.

2.2. OBJECTIFS DE LA TABLE RONDE

Dans cette section, nous reprenons les objectifs de la table ronde tels qu'annoncés lors des débats autour des deux ordonnances ainsi que dans l'enquête menée dans le cadre de cette étude.

2.2.1. SELON L'ORDONNANCE DU 11 JUILLET 1991

«Cette consultation a pour objet, sur la base du document de synthèse visé à l'article 3^[17], de débattre d'actions concertées à mener en vue de contribuer à la lutte contre la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale.» (COCOM, 11 juillet 1991).

[15] Le 20 mai 1999 (M.B. du 16-12-98 et du 10-07-99), un Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été approuvé par les parlementaires de la COCOM.

[16] L'Accord de coopération prévoit entre autres la création d'une 'Conférence interministérielle de l'intégration sociale' qui a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

[17] Les 19 CPAS de la RBC établissent un rapport d'activités annuel dont le contenu minimal est déterminé par le Collège réuni. Ensuite, le Collège réuni élabore un document de synthèse de ces différents rapports (COCOM, 11 juillet 1991).

Cette première ordonnance prévoyait donc déjà l'organisation d'une table ronde annuelle qui outre l'élaboration de plans d'action concertés permettrait d'analyser les résultats des rapports (Assemblée réunie de la COCOM, 22 janvier 1991).

«L'organisation d'une table ronde annuelle permettra aux acteurs sur le terrain de procéder à une analyse annuelle de la situation de la pauvreté en région bruxelloise et de son évolution, de prendre en compte les différentes initiatives existantes en vue d'en faire l'évaluation et de prévoir s'il échet des actions concertées. Le but essentiel de cette table ronde est de mobiliser les acteurs concernés autour d'une politique commune.» (Assemblée réunie de la COCOM, 22 janvier 1991, discussion de l'article 3).

Le Président de l'Assemblée réunie souligne par ailleurs que *«les partenaires ne sont pas là pour juger de l'action des CPAS, mais ils peuvent faire des propositions d'actions concertées avec les CPAS dans un esprit de partenariat (...).»* (Assemblée réunie de la COCOM, 7 juin 1991, discussion de l'article 3).

2.2.2. SELON L'ORDONNANCE DU 8 JUIN 2000

Il s'agit, au départ de données recueillies auprès des CPAS et auprès des différents intervenants sociaux, publics comme privés agissant dans la RBC, de réunir ceux qui sont susceptibles d'interpréter le mieux ces données et de faire dans ce cadre des recommandations à la Commission Communautaire Commune (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000, intervention de Denis Grimberghs - CdH).

Selon Anne Herscovici, la mise en place de procédures qui permettent l'expression et l'implication des groupes sociaux concernés, tient fort à coeur à ECOLO. *«L'élaboration du rapport doit aussi servir à renforcer les capacités de prise de parole et d'action des personnes qui vivent la précarisation.»* Paul Galand (ECOLO) poursuit : *«Il s'agit d'évaluer globalement les politiques à partir des plus pauvres et pas seulement à partir de chiffres globaux. (...) Le deuxième point au coeur du processus est qu'il n'y a pas de lutte contre la pauvreté sans la participation des plus pauvres et de leurs associations et donc des moyens donnés par les pouvoirs publics pour que cette participation puisse avoir lieu.»* (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000)

Pour Brigitte Grouwels (CVP), le débat doit surtout déboucher sur des actions : *«Dès lors, la table ronde ne peut pas devenir une séance académique, mais doit être orientée vers une discussion des résultats. L'action prime sur le recueil de toutes sortes de données et sur sa discussion.»* (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000).

2.2.3. SELON L'ENQUÊTE

Tous les partenaires politiques de la table ronde (anciens et nouveaux parlementaires, présidents de CPAS et bourgmestres) ont reçu un questionnaire pour donner leur avis sur la participation au rapport pauvreté bruxellois des personnes vivant dans la pauvreté.

Seules huit personnes sur plus de 120 envois ont répondu à l'enquête. Il s'agit de 1 VLD, de 4 Ecolo, de 2 FDF et 1 de CdH.

Cinq personnes sur les huit (CdH1, FDF2, Ecolo1, Ecolo3, Ecolo4) ont déjà participé à au moins une table ronde et toutes comptaient être présentes lors du débat au Parlement du 12 octobre 2004.

Les personnes ayant répondu à l'enquête soulignent quasi toutes (sauf FDF1) l'importance de l'évaluation de la politique menée au départ des personnes qui vivent dans la pauvreté. Pour la majorité des personnes, font également partie des objectifs :

- des changements politiques qui apportent une amélioration aux personnes vivant dans la pauvreté (sauf FDF2 et CdH1);
- l'analyse et l'interprétation des données du rapport (VLD1, Ecolo1, Ecolo2, Ecolo3, Ecolo4);
- le fait d'avoir un outil d'aide à la décision (FDF1, Ecolo1, Ecolo2, Ecolo3, Ecolo4);

et

- la sensibilisation les différents acteurs concernés par la problématique de la pauvreté (VLD1, FDF1, FDF2, Ecolo3, Ecolo4).

Dans une moindre mesure, la table ronde sert à renforcer la capacité de prise de parole des personnes pauvres (VLD1, FDF2, Ecolo3, Ecolo4) et sert à permettre une représentation démocratique (FDF2, Ecolo3).

En conclusion, on constate que l'objectif principal de la table ronde est passé de l'analyse de données à l'évaluation de la politique menée, en prenant comme point de départ les personnes pauvres. Cela signifie que les personnes pauvres ne seraient plus seulement considérées comme des 'experts' en matière de pauvreté grâce à leur vécu (cf. partie 1, section 2.2), mais deviendraient des partenaires à part entière.

2.3. COMPOSITION DE LA TABLE RONDE

Depuis les débats en 1991, la tension demeure entre ceux pour qui le CPAS doit rester la cheville ouvrière de la politique de lutte contre la pauvreté et ceux qui entendent mener un débat plus large. Un membre de l'Assemblée réunie constate par exemple que le rapport est établi par les seuls CPAS et que le monde associatif n'intervient que dans une étape ultérieure (la table ronde). Il y a là, à son estime, un hiatus. L'auteur de la proposition d'ordonnance admet que l'action des CPAS ne couvre qu'un des aspects du problème. Il ajoute qu'il a cherché une façon d'associer le secteur privé à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté et que la solution trouvée est celle de la table ronde (Assemblée réunie de la COCOM, 7 juin 1991).

Toujours est-il que l'ordonnance du 8 juin 2000 prévoit que *«sont invités à la table ronde, les membres de l'Assemblée réunie, les CPAS, les communes ainsi que les personnes et organismes concernés (...).»* (Commission Communautaire Commune, 8 juin 2000, article 7).

Par 'personnes et organismes concernés', on entend *«les personnes et organismes, publics ou privés, qui, outre les CPAS, oeuvrent activement en matière de lutte contre la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits dans la Région de Bruxelles-Capitale (...).»* (COCOM, 8 juin 2000).

Chaque année, le 31 mars au plus tard, les personnes et organismes concernés qui souhaitent participer à la table ronde, communiquent au Collège réuni leur rapport d'activité relatif à l'année civile précédente, ainsi qu'un rapport faisant la synthèse de leurs suggestions et commentaires de nature à contribuer au débat. Le Collège réuni peut arrêter un modèle type de rapport d'activités en vue d'en faciliter la lecture comparée et d'en améliorer la pertinence pour le débat (COCOM, 8 juin 2000).

Au sujet de la constitution de la liste des personnes et organismes consultés pour l'élaboration du rapport, certains membres ont émis le souhait de solliciter préalablement l'avis du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes. D'autres préféraient remettre aux parlementaires l'exercice du contrôle de cette liste. Suite à ce débat, la ministre Annemie Neyts-Uyttebroeck a pris l'engagement de prendre l'avis du Conseil consultatif lors de l'élaboration de la première liste (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000).

Anne Herscovici souligne que *«Ecolo sera attentif aux conditions de mise en oeuvre de l'ordonnance. Ainsi, l'exigence de dépôt préalable d'un rapport écrit ne doit pas devenir un obstacle infranchissable pour certains.»* (Assemblée réunie de la COCOM, 26 mai 2000) A ce jour, il n'y a pas d'arrêtés d'application à l'ordonnance. Dans la pratique, le délai du 31 mars ne permet souvent pas aux associations de présenter un rapport d'activité. L'Observatoire a donc prévu un canevas pour une fiche informelle que les associations peuvent utiliser. Celle-ci permet essentiellement d'identifier des problèmes et de faire des propositions en vue d'une contribution à la table ronde.

3. ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION

Cette évaluation se base sur les interviews auprès d'associations (cf. annexe 3) et est volontairement sommaire pour éviter les redites avec la piste 2 pour l'avenir (cf. partie 4). Cette section-là analyse les conditions à remplir pour garantir le succès d'une concertation avec la participation de personnes vivant dans la pauvreté.

3.1. MÉTHODE DE TRAVAIL

Pour les trois derniers rapports, les 'personnes et organismes concernés' ont été associés dès l'élaboration même du rapport. Des contacts ont été pris avec des associations existantes, qui ont souhaité collaborer de manière ponctuelle au rapport. Lors d'une première réunion, le projet leur a été soumis. Pour le rapport 2000, un texte martyr leur a été proposé sur la question de la dignité humaine. Pour le 8ème rapport, les groupes ont traité directement de la problématique du logement. Pour le 9ème rapport, un questionnaire leur a été proposé sur les problématiques du manque de revenus et du surendettement. Ils ont proposé la problématique dans leur groupe. Chaque groupe a choisi sa méthode de recueil d'informations selon ses possibilités : par la production d'un texte commun, par une enquête menée sur le terrain, par des témoignages, par la collecte des informations ramenées au groupe en cours d'année, etc. Ces textes ont été intégrés dans la structure du rapport telle qu'elle a été choisie par l'Observatoire.

3.1.1. RÉCOLTE DE DONNÉES

Pour la partie thématique du dernier rapport pauvreté, l'Observatoire a utilisé un questionnaire que les associations pouvaient utiliser pour transmettre leurs constats. En général elles trouvent cet outil utile. Une association insiste néanmoins pour que ce soit un collaborateur de l'Observatoire qui vienne rencontrer les gens et récolter l'information (I18).

Par contre, une association n'apprécie pas la méthode du questionnaire : *«Ce qui est délicat, c'est d'envoyer un questionnaire comme ça, où on ne peut que le remplir dans un bureau. C'est gênant parce que ce n'est pas en accord avec notre fonctionnement.»* (I15).

Lors de la récolte de données, il est avant tout important pour les gens de resituer lors d'une réunion l'objectif du rapport, les conséquences possibles, le rôle du parlement, etc. (I18).

3.1.2. FRÉQUENCE DES RÉUNIONS

La table ronde a donné lieu à des réunions préparatoires séparées avec d'une part les associations où les pauvres se rassemblent et d'autre part les travailleurs sociaux^[18]. Lors de ces réunions préparatoires, les différents groupes ont désigné un ou plusieurs porte-parole(s) pour présenter le travail à la table ronde. Les autres participants ont encore pu intervenir lors du débat général.

a) Entre un goût de trop peu...

Jusqu'à présent les associations 'sur le terrain' ont été consultées individuellement, sans qu'une réelle concertation collective n'ait eu lieu ensuite. Les contraintes temporelles ne permettent pas plus d'une ou deux réunions par type de partenaires pour rassembler leurs apports.

Les concertations devraient être plus structurelles qu'une fois par an (I2, I14, I17). *«Se réunir une fois par an pour préparer la rencontre au Parlement, c'est trop peu évidemment.»* (I7a).

[18] La première fois, il y a eu trois réunions : une pour les personnes pauvres, une pour les travailleurs sociaux des associations et une pour les AS des CPAS. Comme les CPAS étaient peu représentés, les AS des différentes structures se sont réunis en une seule réunion par la suite.

b) ...et saturation

«Pourquoi créer plus de réunions qui peuvent être des contraintes ? Je trouve que la façon dont ça se passe maintenant, c'est suffisant. Ces réunions, c'est un surcroît de travail et on risque de se retrouver toujours devant les mêmes revendications en délaissant les problèmes sur le terrain.» (I16, ainsi que I18).

«L'apothéose, c'est la rencontre au Parlement. Cette rencontre, pour moi, c'est suffisant. Il ne faut pas nous faire venir trop souvent à des réunions comme ça.» (I19).

3.1.3. PRODUCTION D'UN ÉCRIT

«La question après, c'est de voir ce qu'on fait des réponses. Il faut garantir que le traitement des données se fasse en concertation avec les participants.» (I15).

Or, les participants ne reçoivent pas de copie du rapport avant sa publication, bien que «ça devient aussi très lourd alors et ça met déjà un mois avant que je ne l'ai lu et transmis aux membres.» (I18).

Plus fondamentalement : «Le problème de la table ronde c'est que le rapport est déjà produit. C'est la difficulté pour une personne pauvre : travailler sur des écrits qui ont été produits en dehors d'eux. Dans la recherche 'indicateurs', certains voulaient partir des indicateurs existants. Dans ce cas, la référence n'est pas le vécu des personnes. Tout le monde a finalement accepté ça. Sinon, on va peut-être critiquer, mais en partant de quelque chose d'étranger.» (I15).

3.1.4. TIMING

Plusieurs personnes ont relevé l'importance d'être prévenues longtemps à l'avance tant du thème du prochain rapport pauvreté (I23) que du calendrier des réunions (I18, I23).

Par ailleurs, les délais prévus ne sont pas en accord avec le rythme de certaines associations : «On avait reçu un questionnaire assez fouillé, mais on n'avait pas le temps d'y répondre selon la méthodologie qui est la nôtre, c'est-à-dire en faisant participer les personnes qui vivent dans la pauvreté.» (I15).

3.1.5. THÉMATIQUES

«Avant, le rapport était plus général et permettait plus facilement une intervention. On a l'impression lorsqu'un thème est proposé par l'Observatoire, que ça doit devenir la priorité du Collectif (Droit & Respect). Ça demande de l'énergie supplémentaire surtout si c'est un thème qui n'a pas été amené par les membres. Le groupe thématique autour du surendettement ne s'est d'ailleurs pas réuni.» (I21).

D'autres par contre apprécient qu'un thème soit approfondi (I22). «Le problème, c'est qu'il est difficile de ne traiter qu'un seul thème par an. Par exemple, nous avons travaillé 2-3 ans autour du logement, avec différents sous-thèmes.» (I17).

Bien qu'il soit plus facile de se mobiliser autour d'un thème, il y a un risque de passer sous silence toute une série de problématiques tout aussi urgentes. Il ne faudrait pas qu'il y ait exclusivité du thème dans le rapport pauvreté, mais qu'un espace soit prévu pour attirer l'attention sur d'autres problématiques fortes (I9).

3.2. MARGE DE MANŒUVRE

3.2.1. AU NIVEAU POLITIQUE

Les personnes rencontrées estiment en général que le rapport est indépendant et que les partenaires ont pu exprimer ce qu'ils voulaient (I16, I18, I19, I21, I23).

3.2.2. AU NIVEAU DES MOYENS

Les associations rencontrées réalisent que les moyens de l'Observatoire sont limités. *«D'abord l'équipe est petite, mais elle est extrêmement volontaire. Les personnes qui sont là sont lucides.»* (I9).

3.2.3. AU NIVEAU DES COMPÉTENCES

La situation de l'Observatoire est difficile puisqu'on est dans un cadre communautaire qui est donc limité au niveau des compétences (I7a). Mais c'est déjà intéressant de voir comment les lois sont appliquées au niveau communal et régional (I14).

3.3. DÉBAT AU PARLEMENT

3.3.1. ÉVALUATION FAITE PAR LES ASSOCIATIONS RENCONTRÉES

«Ca a été vécu comme un moment fort (...), comme un honneur d'aller au Parlement. Tout le monde s'est retrouvé dans le témoignage de Vicky.» (I18).

En général, les Parlementaires sont à l'écoute (I16, I22). Il faudrait cependant que plus de Parlementaires soient présents. Ceux qui viennent sont déjà convaincus (I23).

«Le débat au Parlement est parfois lourd et difficile à suivre. Nous devons aussi traduire pour une série de personnes. Cela dure 3 à 4 heures sans pause. (...) Parfois, il est difficile de réagir pendant le débat à ce que disent certaines personnes pauvres par rapport à d'autres personnes pauvres.» (I17).

Un autre écueil c'est que certains ont l'impression que ni les partenaires associatifs ni le rapport ne sont reconnus à leur juste valeur. *«Lors d'une table ronde, certains députés ont attaqué le rapport parce qu'ils trouvaient que l'Observatoire doit se contenter d'observer et pas de donner un avis alors que le Collectif (Droit & Respect) trouvait que l'Observatoire reflétait bien les choses. (...) L'analyse propre de l'Observatoire n'est pas éloignée de la réalité des gens.»* (I21).

3.3.2. ÉVALUATION DES PARTENAIRES POLITIQUES PAR ENQUÊTE

Toutes les personnes ayant répondu à l'enquête (voir 2.2.3) s'accordent pour dire qu'il est nécessaire d'associer des personnes qui vivent dans la pauvreté (à travers des associations) au débat sur la pauvreté. Un président de CPAS souligne qu'il faut encore *«qu'il s'agisse bien d'associer les personnes pour que cela produise des changements et non leur donner la parole 'illusoire' qui aurait comme effet de leur faire 'accepter' leur pauvreté tout en donnant bonne conscience et publicité aux politiques.»*

a) Résultats positifs

Du côté positif, on relève la mobilisation des acteurs de terrain (Ecolo1, Ecolo3), la prise de conscience notamment par rapport au logement (FDF2, Ecolo2) et l'évaluation des engagements/politiques (Ecolo1, CdH1). Un débat ouvert (FDF2) et de qualité a donné des bonnes pistes pour des prises de décisions adéquates (FDF1). De façon plus modeste, on peut se réjouir qu'un tel débat ait eu lieu et qu'il ait pu être accueilli au parlement régional (Ecolo3).

b) Lacunes

Par contre, le manque de suivi des recommandations faites par les participants (y compris celles des parlementaires) (FDF2, Ecolo1, Ecolo3) et d'impact sur les priorités budgétaires (Ecolo4), ainsi que les difficultés de faire avancer des politiques concertées (communes, CPAS, régions) (CdH1) sont relevées. Les tensions entre l'Observatoire et les CPAS sont également mises en exergue (CdH1, Ecolo1, Ecolo4).

Un aspect à améliorer concerne les délais. La date de la table ronde n'est pas communiquée à temps (CdH1, Ecolo4). Le travail en commission est également trop tardif vu le non-respect des délais prévus dans l'ordonnance (Ecolo1).

c) Contributions au débat

Voici les réponses à la question suivante : Quelles ont été selon vous les contributions principales de votre organisation (Parlement, CPAS, commune) au débat ?

- Tout d'abord plusieurs députés rappellent la mise en place du débat au Parlement (FDF1, Ecolo1, Ecolo3).
- L'écoute des parlementaires présents est importante (Ecolo3, CdH1), même s'ils sont malheureusement peu présents (Ecolo3).
- Beaucoup soulignent l'importance de la prise en compte politique à travers les recommandations et les débats en commission des affaires sociales et en séances plénières (FDF1, FDF2, Ecolo1, Ecolo2, Ecolo3). A ce titre, il faut sortir d'un consensus mou qui empêche de voir quels sont les désaccords politiques réels (CdH1).
- Le CPAS ayant répondu à l'enquête, outre la participation au débat, met l'accent sur le travail fait en amont de la table ronde : la note de politique générale accompagnant le budget annuel du CPAS ainsi que le fichier signalétique (Ecolo4).

d) Représentation des personnes vivant dans la pauvreté

A la question sur la qualité de la représentation des personnes vivant dans la pauvreté, la majorité n'a pas vraiment d'avis. Les autres réponses sont les suivantes :

- De grands progrès sont à faire pour assurer, au-delà du formalisme procédural, un processus participatif fructueux, dont le soutien (des moyens) aux associations reconnues qui intègrent l'accompagnement des personnes pauvres dans une perspective aussi de combat social à moyen terme (Ecolo3).
- Les participants ne représentent pas que les personnes vivant dans la pauvreté. Il ne faut pas que des témoins, mais aussi des acteurs institutionnels (CdH1).
- Il ne faut pas confondre implication, participation et représentation démocratique (Ecolo4).

e) Participation des personnes vivant dans la pauvreté

Deux personnes sont d'avis que la participation actuelle suffit (FDF1, CdH1). Pour d'autres par contre, cette participation est trop limitée (uniquement annuelle) (Ecolo3, Ecolo4), trop superficielle (FDF2, Ecolo3) et donne trop peu de résultats (VLD1, FDF2, Ecolo3). Le manque de suivi des recommandations ainsi que la représentativité des participants sont également mis en cause (cf. ci-dessus).

3.4. SUITES DONNÉES AU RAPPORT ET AU DÉBAT AU PARLEMENT

3.4.1. SUIVI ADMINISTRATIF DE LA PART DE L'OBSERVATOIRE

«Le suivi au niveau du courrier est excellent. Ce qui a été décidé à une réunion se fait et on en est informé.» (I16) «C'est une reconnaissance que d'être tenu au courant.» (I18).

Le suivi pourrait cependant être plus soutenu. Il faudrait faire le bilan après 6 mois ou 1 an pour montrer ce qui a changé aux associations et aux usagers. Comme l'Observatoire émet des propositions, il peut demander de quelle façon celles-ci ont été utilisées (I23).

De plus, il est important de souligner les petits progrès accomplis (I1). Ce serait mieux de faire rapport aux personnes elles-mêmes. Elles peuvent aussi être invitées individuellement pour qu'on leur donne de vive voix des informations sur le suivi (I17).

En somme, on pourrait dire que : «C'est mieux de publier moins et d'assurer le suivi.» (I23).

3.4.2. SUIVI POLITIQUE

Le lien n'est pas automatique entre les propositions qui naissent en cours de concertation et les changements de législations. La responsabilité de la décision revient aux instances politiques. Pour la concertation et pour ceux qui y participent, il est important que la perspective concernant les résultats soit claire : où sont-elles débattues, quel suivi est prévu ? L'information sur le degré de prise en compte des propositions et les motifs de ces choix doit tout autant être diffusée. Certaines propositions ne sont pas 'entendues', d'autres bien. Dans l'hypothèse où les propositions ne se traduisent pas dans la législation et dans son exécution, quelles en sont les raisons ? (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 36).

Suite à la table ronde, il y a un débat parlementaire sur base des conclusions de la table ronde et du rapport pauvreté. Les parlementaires font des recommandations à l'Assemblée réunie à qui revient le pouvoir décisionnel. A une exception près, le vote a toujours été consensuel.

Ensuite, l'article 3 de l'ordonnance du 8 juin 2000 prévoit que *«le Collège réuni communique aux personnes et organismes concernés, un rapport faisant la synthèse des mesures prises par la Commission Communautaire Commune durant l'année civile précédente (...).»*

Cependant, rares sont ceux qui sont satisfaits du suivi politique donné au rapport pauvreté. A part un début d'amélioration au niveau du logement, les personnes interviewées ayant déjà participé à une table ronde sont quasi unanimes sur le manque de retombées politiques.

Un élément d'explication est que lorsque l'on sort des compétences de la Commission Communautaire Commune, les revendications ne sont pas suffisamment relayées vers les autres niveaux de pouvoir.

Par ailleurs, il y a un sérieux manque de communication des responsables politiques quant aux suites données ou pas aux propositions du rapport (I17, I19). *«Les responsables politiques doivent faire une évaluation de leur réponse politique aux problèmes sociaux pointés et de leurs choix budgétaires. Pour mesurer les avancées, on pourrait inviter des responsables politiques au cours de l'année pour qu'ils fassent part des avancées des thèmes de l'année et des années précédentes.»* (I23).

Or, ne pas donner de suites sérieuses au rapport, *«c'est l'illusion de la démocratie ; c'est l'instrumentalisation des pauvres. C'est rendre captif les pauvres en leur faisant croire qu'ils participent. Le danger qui colle à celui-là, c'est un retour à la gestion caritative publique et/ou privée de la pauvreté. (...) Nous avons l'impression qu'à travers toutes ces rencontres, les politiques prennent la température : c'est la météo sociale selon laquelle ils naviguent. (...) Les choix politiques sont ailleurs. Les priorités politiques sont dans l'économique.»* (I9) *«Il peut y avoir une instrumentalisation, c'est-à-dire faire croire qu'ils ont une parole à dire mais que finalement ils ne servent qu'à cautionner une parole qui est chez ceux qui ont le pouvoir.»* (I10) *«A la longue les gens vont être dégoûtés de témoigner.»* (I21) *«Le risque c'est qu'au bout de X débats avec les usagers, ils (ndlr : les participants vivant dans la pauvreté) se rendront compte qu'ils ne vont pas mieux.»* (I23).

PARTIE 4. PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR

En fonction du rôle qu'on attribue à l'Observatoire, son contact avec les personnes vivant dans la pauvreté variera. C'est pourquoi nous commençons cette partie par une section basée sur la perception du rôle (souhaité) de l'Observatoire par des personnes rencontrées. Bien entendu, un aspect peut dominer sans que les autres soient complètement absents.

Les pistes pour l'avenir décrites ensuite pourraient ne pas sembler liées, mais dans les propositions finales, nous développerons un scénario combinant diverses facettes de ces pistes. Peut-être la solution est-elle à chercher dans ce sens-là ?

I. LE RÔLE DE L'OBSERVATOIRE

I.1. OBSERVATION

Le premier travail de l'Observatoire est de rassembler des informations, de mettre en évidence les problèmes et de donner des arguments (I15). L'Observatoire est donc d'abord une unité d'analyse, de constat et il n'est ni sur le terrain ni responsable du changement d'une situation (I9, I11). Le travail réalisé par l'Observatoire doit par contre permettre à d'autres d'émettre des revendications (I15).

I.2. ÉLABORATION DES PROPOSITIONS ET REVENDICATIONS

Pour la majorité des associations rencontrées ayant déjà participé au rapport pauvreté, l'Observatoire ne doit pas se limiter à des constats et des analyses, mais doit transmettre des revendications ou préoccupations du terrain et faire des propositions afin de renforcer la lutte des personnes précarisées.

Certains vont même plus loin : (I10).

«L'Observatoire doit s'impliquer dans la conception de projets sociaux collectifs. Où la pauvreté est-elle produite ? Il ne s'agit pas seulement de trajectoires individuelles. (...)» (I11) Il est important que les personnes qui participent au travail de l'Observatoire puissent produire un rapport de force (I11).

«(...) est-ce que l'Observatoire est un outil politique ou encore l'outil des pauvres ? Moi je serais d'avis que c'est d'abord l'outil des pauvres». Les responsables politiques ont tout intérêt à ce qu'il en soit ainsi afin de limiter le déficit démocratique et la perte de crédibilité du monde politique (I9).

I.3. PRÉSENCE SUR LE TERRAIN

Pour la plupart des associations rencontrées ayant déjà collaboré avec l'Observatoire, la présence de celui-ci sur le terrain est également importante. Une équipe stable pour assurer la continuité des contacts avec les partenaires sur le terrain est un atout à ce niveau-là (I23). Cette démarche implique aussi d'être attentif aux associations émergentes (I22).

Cette présence est souhaitée pour plusieurs raisons :

- C'est l'occasion de se rendre compte des réalités de travail de chacun (I2).
- C'est une forme de reconnaissance (I23), une preuve de soutien des luttes de personnes en situation de pauvreté (I16). En voici un exemple : «*A l'initiative du Collectif (Droit & Respect), on a demandé à l'Observatoire de réunir tous les partenaires et de centraliser les réponses afin de se mobiliser contre la loi Vande Lanotte (ndlr : transformant le minimex en droit à l'intégration sociale). On a fait des réunions et envoyé un courrier aux élus démocratiques du pays. L'Observatoire a introduit la lettre des participants au rapport pauvreté. Il a été un relais sans qu'il n'intervienne sur le contenu. Cette démarche de l'Observatoire a été appréciée.*» (I21).
- En participant à des réunions associatives ou de fédérations, des préoccupations peuvent trouver leur chemin vers le débat politique (I23). D'ailleurs à Anvers, chaque collaborateur de la Cellule Pauvreté de la Ville participe à certaines réunions associatives autour d'un thème (I4).

2. PISTE I : APPROFONDISSEMENT DE LA COLLABORATION AVEC LE SERVICE PAUVRETÉ

Une première piste d'action serait que l'Observatoire se concentre sur son rôle de constat et d'analyse sans faire participer les personnes vivant dans la pauvreté à la rédaction du rapport sur l'état de la pauvreté.

Cette participation ne serait pas balayée, au contraire, elle serait encore plus développée au sein du Service Pauvreté dont la mission est d'organiser la concertation entre partenaires. D'ailleurs, l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique de lutte contre la pauvreté prévoit une collaboration structurelle notamment avec l'Observatoire. Concrètement :

- Les associations bruxelloises qui jusqu'à présent auraient participé au rapport pauvreté bruxellois seraient encouragées par l'Observatoire à participer à un groupe thématique au sein du Service Pauvreté afin que les problématiques typiquement bruxelloises soient mieux représentées.
- Des représentants de l'Observatoire continueraient à participer à certains groupes thématiques au sein du Service Pauvreté afin de relayer dans le rapport pauvreté bruxellois les revendications spécifiquement bruxelloises qui y émergeraient, ceci tout en sachant que les rythmes entre les deux institutions sont différents : un rapport bisannuel au Service Pauvreté et annuel en RBC.
- Il resterait encore à réfléchir sur la façon dont le débat au Parlement bruxellois pourrait garder sa pertinence dans ce cadre.

Les 10 ans du RGP peuvent être une opportunité pour une collaboration plus approfondie puisque le souhait politique est qu'il y ait des débats très larges au sein de la lutte contre la pauvreté à partir des thèmes du RGP (I7a).

2.1. AVANTAGES DE LA PISTE I

2.1.1. COMPLÉMENTARITE & EXPERTISE

Selon plusieurs personnes ressources, cette piste répond à la préoccupation de ne pas faire double emploi avec ce qui existe en terme de concertation et de veiller à la complémentarité entre institutions (I6, I8, I10). Vu la mission du Service Pauvreté de concertation avec des partenaires différents pour fournir un outil d'aide à la décision, il semble important de continuer à appuyer cette démarche. D'ailleurs l'accord de coopération prévoit des liens structurels avec l'Observatoire et d'autres organisations.

«*Le Service Pauvreté est tout de même reconnu au niveau de la participation.*» (I10) Il a développé toute une méthodologie dans le cadre du suivi du RGP.

2.1.2. ATOUT POUR LES PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETÉ

«Le Service Pauvreté est un atout pour les associations parce qu'il fait fonction de catalyseur entre les associations et qu'il favorise le travail commun.» (I7b).

De plus, le fait que cette collaboration se fasse au niveau national peut être vécu comme une force par certains partenaires.

2.2. OBSTACLES DE LA PISTE I

Les obstacles décrits ci-dessous ont été identifiés par les associations rencontrées. Certaines d'entre elles participent à l'un ou l'autre groupe thématique au sein du Service, alors que d'autres appréhendent la structure de façon extérieure. Face à ces critiques, le Service Pauvreté donne des éléments possibles d'explication de certaines perceptions.

Une remarque d'ordre général tout d'abord est qu'il faut bien distinguer le fonctionnement des groupes thématiques (cf. partie 1, section 2.2.1, p. 16) de celui du 'Collectif d'associations' qui s'est créé à la suite du RGP au sein du Service. Il semble que les critiques se cristallisent essentiellement sur le Collectif.

2.2.1. MARGE DE MANOEUVRE

a) Cercle fermé

«Ce sont toujours les mêmes associations qui participent.» (I16) «On a le sentiment que c'est un cercle fermé. (...) Le Service Pauvreté a peu de visibilité. On n'a pas d'information ni de contact.» (I23).

A ce sentiment, le Service Pauvreté répond qu'il y a probablement confusion entre le Collectif des associations qui est plus fermé et les groupes thématiques qui sont de plus en plus ouverts. Cependant, il est vrai que certaines associations ne sont pas au courant des informations diffusées par le Service Pauvreté parce qu'elles ne sont pas reprises dans ses canaux de diffusion. Les partenaires sont plus vite informés mais le Service Pauvreté fait également de la prospection de partenaires sur base thématique. Malgré tout, il est difficile de savoir ce que de plus petites associations ont comme centres d'intérêts (I1, I7a).

b) Place des petites associations

«Au Centre (ndlr : Centre pour l'Égalité des Chances), les grandes structures (ATD par exemple) dominent et il y a moins de marge de manoeuvre pour les petits collectifs.» (I21, ainsi que I16 et I17).

Selon le Service Pauvreté, dans les groupes thématiques cette affirmation ne se vérifie pas (I7a).

2.2.2. PORTÉE POLITIQUE

a) Manque de suivi politique

«Il y a un manque de suivi au niveau politique.» (I13).

Le Service Pauvreté partage ce constat. Néanmoins on peut aussi prendre une autre perspective et se dire que les associations ont cette liberté de 'taper sur la table' pour rappeler les responsables politiques à l'ordre, bien plus que le Service Pauvreté (ou l'Observatoire) (I7a).

b) Revendications limitées

«Les revendications y étaient limitées.» (I18) «Les positions sont mitigées.» (I23).

Il est difficile d'avoir des avis bien tranchés vu la large concertation. C'est difficile d'avancer ensemble des propositions bien pointues. Cependant, le Service Pauvreté constate qu'il présente de nombreuses revendications qui ne sont pas utilisées par les responsables politiques (I7a).

c) Structure politisée

«*Le Centre est trop politisé.*» (I16).

Quoi qu'il en soit, le Service Pauvreté estime que ce n'est pas le cas dans les groupes thématiques (I7a).

d) Manque de spécificité bruxelloise

«*J'ai parfois peur qu'ils ne veuillent mettre la région bruxelloise à l'écart.*» (I17).

Le Service Pauvreté ne peut pas se limiter à la Région de Bruxelles-Capitale, mais il a par exemple déjà travaillé avec le Comité des Citoyens sans emploi d'Ixelles pour l'évaluation de la loi sur le minimex (I7a).

L'avantage c'est que le Service Pauvreté ne doit pas faire attention aux compétences auxquelles les thèmes débattus se rapportent. Cela permet de prendre comme point de départ l'ensemble du vécu des personnes vivant dans la pauvreté. La question est alors plutôt de voir comment les recommandations parlementaires de la RBC pourraient être évaluées. Comment garantir un outil d'aide à la décision efficace pour Bruxelles ? (discussion du comité d'accompagnement du 18 octobre 2004).

3. PISTE 2 : CONCERTATION PERMANENTE AU SEIN DE L'OBSERVATOIRE

Comme indiqué plus haut, toutes les personnes rencontrées qualifient le débat au Parlement de moment-phare, bien que le suivi des recommandations laisse à désirer. Le contact entre des personnes vivant dans la pauvreté et des représentants politiques n'a pas souvent lieu et il est donc important d'améliorer les structures participatives qui sous-tendent cet événement.

La piste 2 consisterait à développer davantage la concertation en amont du débat au Parlement. En effet, une consultation individuelle n'est qu'une phase dans un processus et devrait être combinée à une concertation collective lors d'une phase suivante. C'est la combinaison d'une part d'associations qui se concertent entre elles et d'autre part de différents partenaires qui participent au dialogue, qui produit une dynamique intéressante (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 7 ; I1 ; I15).

Cette piste ne cantonnerait donc pas l'Observatoire à un rôle d'observation, mais elle lui permettrait de mieux faire participer les partenaires du terrain pour que leurs préoccupations et leurs revendications trouvent leur chemin vers les responsables politiques.

Pour le contenu et les conditions d'une telle concertation participative au sein de l'Observatoire, nous renvoyons à la partie I, chapitre 2.5.

3.1. AVANTAGES DE LA PISTE 2

La mise en place d'une telle concertation permanente au sein de l'Observatoire comporte des avantages qu'on peut classer dans deux catégories.

3.1.1. EXPÉRIENCE POSITIVE

Tout d'abord, pour les associations rencontrées, la collaboration avec l'Observatoire dans le cadre du rapport pauvreté fut une expérience positive. Voici quelques courtes citations qui illustrent la préférence de certains pour une collaboration avec l'Observatoire.

- «*Il y a des affinités, c'est clair. Le contact est riche.*» (I18).
- «*A l'Observatoire, on est plus écouté.*» (I16).
- «*On y retrouve des petits Collectifs avec un poids équivalent.*» (I21). «*L'Observatoire est disposé à accueillir les petites associations qui souhaitent participer.*» (I17).

- *«Le rapport bruxellois est plus mordant - dans le sens positif. On sent l'Observatoire plus de notre côté.»* (I19, ainsi que I16 et I21).

Notons toutefois que certaines associations le comparent avec le Service Pauvreté sans pour autant avoir déjà participé à un groupe de travail thématique au sein de celui-ci.

3.1.2. CONTACT POLITIQUE AU NIVEAU BRUXELLOIS

Ensuite, les associations rencontrées accordent beaucoup d'importance au contact politique qui s'établit actuellement à la table ronde (cf. partie 3, section 3). Par conséquent, en s'engageant dans une concertation plus approfondie, les associations auraient plus de garanties sur les retombées politiques de leur travail au niveau bruxellois (I13, I17, I19, I22). *«Ce qui est positif pour l'Observatoire, c'est qu'un débat parlementaire est prévu. Il y a plus de proximité avec le politique.»* (I7a) *«L'Observatoire est un bon outil, parce que c'est l'outil du gouvernement.»* (I19).

3.2. OBSTACLES DE LA PISTE 2

3.2.1. MOBILISATION DES PARTENAIRES

Il faut être conscient de l'effet pervers de la démultiplication des structures de concertation (I9). La mobilisation des partenaires pourrait être un point d'achoppement dans la mise en oeuvre d'une telle dynamique, d'autant plus que l'initiative provient de l'Observatoire et non des associations elles-mêmes (I10).

Au cours des interviews, les associations ont souvent mis en avant leurs limites en termes de temps à consacrer en dehors de leur fonctionnement interne, et du suivi de leurs engagements externes existants (I15, I18, I19, I20, I23). *«On est de plus en plus sollicité pour des groupes de parole, des questionnaires, etc. On n'a ni le temps ni les moyens d'y répondre. Le fonctionnement de l'association en lui-même demande beaucoup d'énergie.»* (I5a).

3.2.2. CONDITIONS À REMPLIR

Pour être concis, l'obstacle majeur de la mise en place d'une concertation permanente au sein de l'Observatoire est la multitude de conditions (cf. partie 1, section 2.5) à prendre en compte. Cela représente un coût certain en termes humains pour que l'accompagnement puisse se faire de façon optimale.

«Aller vers 'du plus léger', c'est toujours courir le risque d'être dans une participation alibi. On va se donner bonne conscience en faisant participer, mais sans donner les moyens. Dans ce cas, ça ne vaut même pas la peine de mettre quelque chose en place. Ça coûte cher de prendre en compte l'avis des gens et je ne vois pas comment sortir de là.» (I10).

4. PISTE 3 : APPROCHE TERRITORIALE

«Les modèles de participation ne fonctionnent pas à Bruxelles parce que le travail communautaire fonctionne selon des logiques de communautés et donc selon un régime d'apartheid alors qu'en réalité, la société urbaine est organisée sur base territoriale. (...) Je jette un regard critique sur l'évolution du travail communautaire. A l'origine, c'était du travail communautaire de quartier. 20 ans plus tard, ces travailleurs doivent maintenant élaborer des projets pour des groupes-cibles. Globalement, c'est une réorientation négative.» (I11).

Le diagnostic social et la participation ne doivent pas s'élaborer groupe-cible par groupe-cible mais bien territoire par territoire. *«La plupart du temps, les personnes pauvres utilisent la ville de façon restreinte et donc l'utilisation de l'espace doit être adaptée à l'intégration potentielle de ces personnes. (...) Il est rare que ceux*

qui travaillent avec des personnes défavorisées prennent part aux contrats de quartier. Par conséquent, les électeurs classiques sont sur-représentés. Je pense que les exclus doivent participer à la gestion collective là où l'on peut influencer la situation, avant même que leurs difficultés spécifiques ne soient abordées. Les moyens de lutter contre la pauvreté dépendent fortement des modèles de développement concrets appliqués aux quartiers.»

«Mon plaidoyer est le suivant : réfléchir à la participation ne consiste pas seulement à se demander «combien de personnes pauvres participent à la structure prévue pour elles» car dans ce cas-là, on perpétue leurs habitudes culturelles. Un critère supplémentaire devrait être 'le nombre de personnes pauvres prenant part à des procédures normales de participation'. (...) La participation démocratique est liée à la proximité et à la mixité.»

Par conséquent, selon cette personne-ressource, différentes tâches incombent à l'Observatoire :

- *«Cela signifie qu'au sein de l'Observatoire, il ne faut pas plaider pour une plate-forme axée sur un groupe-cible spécifique, mais qu'il faut l'étendre à d'autres groupes-cibles avec lesquels **un débat est mené** sur la pauvreté.»*
- *«L'Observatoire va par exemple **suivre tous ces processus, transmettre les résultats et collaborer avec des structures locales** afin qu'elles tiennent compte de ces résultats dans leur fonctionnement. (...) Cela signifie que l'Observatoire doit «taper sur les doigts» du service d'urbanisme lorsqu'il délivre des autorisations qui portent automatiquement atteinte à une série de pratiques des personnes pauvres.»*
- *«Je pense que l'Observatoire devrait suivre les contrats de quartier. (...) Il devrait évaluer l'analyse de base et veiller à ce que les personnes pauvres soient en état de faire valoir leurs intérêts dans leur quartier. (...). Ce que l'Observatoire peut faire, c'est de prendre des mesures pour augmenter l'autonomie et la capacité de se faire entendre, autrement dit de faire de **l'empowerment**.»*

La première tâche correspond à la concertation permanente qui a été exposée en détails dans le précédent chapitre. La collaboration avec des structures locales est une mission que l'Observatoire peut envisager. Par contre, la dernière proposition au sujet de l'empowerment (capacitation) semble difficilement réalisable dans le cadre des missions de l'Observatoire.

5. PISTE 4 : APPROCHE SECTORIELLE

Selon une autre personne-ressource (I3b), le défi consiste à trouver d'autres méthodes permettant de concrétiser la participation. Des initiatives de participation des usagers doivent être stimulées. Une piste à envisager est de favoriser la participation des personnes pauvres grâce aux organisations du secteur social réunies au sein du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté. *«Si vous demandez à vos usagers d'évaluer votre travail, cela ne doit pas nécessairement être une plainte. Ce peut être constructif. Cela nécessite toutefois d'utiliser une méthode appropriée et d'évaluer en connaissance de cause. (...) L'utilisateur doit être sûr que s'il émet des critiques, cela n'aura pas d'influence sur ses allocations. Ce doit être possible»* (I3b). *«Il existe toutefois une limite, à savoir le cas où quelque chose se passe vraiment mal. Seule une association indépendante peut alors s'exprimer.»* (I3a).

Il s'agit d'un autre mode d'organisation des personnes pauvres, un regroupement sectoriel qui peut co-exister en plus d'une approche globale au sein d'associations où les personnes pauvres prennent la parole. Cela revient à établir une distinction en fonction du niveau de pouvoir sur lequel la participation des personnes pauvres a une influence, c'est-à-dire le niveau des services et celui des pouvoirs publics.

Cette piste signifie que l'Observatoire pourrait soutenir des initiatives sectorielles qui partent de la base. De telles initiatives correspondent toutefois peu au rôle de l'Observatoire.

6. PISTE 5 : COMITÉ DE VIGILANCE EXTERNE

Cette 'piste' a été proposée étant donné que «*le suivi des constats et des recommandations du rapport pauvreté est primordial*» (19). Toutes les personnes rencontrées ont d'ailleurs également souligné l'importance de cet aspect.

L'idée est de développer un 'comité de vigilance' entièrement indépendant qui pourrait faire pression en cas de blocage politique. Cette structure serait un lieu de rencontre informel, une coordination de toute une série d'acteurs sociaux : le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, le MOC, la Ligue des familles, des syndicats peut-être, etc.

Ce Comité serait extérieur à l'Observatoire justement pour ne pas l'embarrasser. «*L'Observatoire a tout intérêt à ce que ce comité soit bien actif. (...) Ca donnerait du poids et de la pertinence à son propre travail. Ce serait une forme de légitimation renforcée du travail de l'Observatoire.*»

L'Observatoire n'a en fait quasi pas de prise sur la constitution d'un tel Comité sur le terrain. De plus, pour certaines associations, le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté compte tellement de membres qu'il n'a pas de position ferme. En outre, très peu d'associations où les personnes pauvres se rassemblent en font partie.

7. QUE PENSENT LES PARTENAIRES POLITIQUES DES PISTES ÉLABORÉES ?

Dans la partie 3 § 2.2.3, nous avons expliqué qu'une enquête avait été envoyée aux parlementaires, aux CPAS et aux communes invités à la table ronde. Cette enquête comportait un volet présentant les deux principales pistes pour l'avenir. Une question ouverte permettait de suggérer d'autres pistes, mais personne n'a fait usage de cette possibilité.

7.1. PRÉFÉRENCES PAR RAPPORT AUX PISTES

Par rapport aux pistes d'avenir, certaines personnes ayant répondu à l'enquête n'ont pas d'avis (VLD1, Ecolo2) ou sont satisfaits de la manière actuelle de travailler (FDF1).

Pour d'autres, la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté pourrait se développer au sein de l'Observatoire pour former une plate-forme de concertation permanente, en dialogue avec d'autres partenaires de la lutte contre la pauvreté (FDF2, CdH1). De cette façon, un premier débat peut prendre forme et des conclusions communes peuvent être présentées à la table ronde. Le suivi du processus après chaque table ronde recevrait également plus d'attention. Cette piste implique cependant aussi que des moyens soient mis à disposition pour assurer un tel encadrement.

Les arguments qui font pencher en faveur de l'idée d'une concertation permanente au sein de l'Observatoire sont qu'il a fait ses preuves, qu'il a de réelles qualités et qu'il est le plus crédible (FDF2, CdH1).

Un parlementaire (Ecolo 3) penche en faveur d'une collaboration avec des tiers pour assurer la participation de personnes vivant dans la pauvreté. Le partenaire le plus évident serait le Service Pauvreté, vu son expertise en matière de concertation. Un avantage complémentaire serait de ne pas solliciter une fois de plus les associations où les pauvres prennent la parole. Afin que les thématiques bruxelloises puissent être traitées, des accords doivent être prévus. Cette piste ne demande pas de moyens supplémentaires à l'Observatoire et fait appel à l'expertise existante.

D'autres restent ouverts aux deux possibilités (Ecolo1, Ecolo4). L'intervention du Service Pauvreté (piste 1) ou de l'Observatoire (piste 2) (donc d'une instance qui n'est pas 'juge et partie') permet de mettre en perspective la parole des usagers (recueillie soit directement, soit indirectement via les intervenants sociaux) avec des données objectives (fichiers signalétiques des CPAS, taux de chômage, coût des loyers, IPP, etc.) (Ecolo4).

7.2. CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

Une condition par rapport au partenariat avec le Service Pauvreté est que ce dernier intègre bien l'idée qu'il s'agit d'appliquer l'ordonnance bruxelloise et que l'Observatoire y est associé (Ecolo3).

Les autres conditions qui ressortent de l'enquête par rapport à l'avenir ne s'appliquent pas à une piste en particulier. Il s'agit :

- du respect des délais présents dans l'ordonnance (CdH1) afin de pouvoir influencer les choix budgétaires (Ecolo1) ;
- de gérer les difficultés entre l'Observatoire et les CPAS (Ecolo1, Ecolo3) ;
- de remettre les CPAS, principaux acteurs de la lutte contre la pauvreté, au centre du processus. En effet les travailleurs sociaux sont quotidiennement le réceptacle de la parole d'usager (personnes qui vivent dans la pauvreté) qui ne participeraient jamais à ce travail collectif (Ecolo4) ;
- de donner les moyens nécessaires aux CPAS (Ecolo4) ainsi qu'à l'Observatoire pour pouvoir réaliser avec le Collège ce qui est prévu aux articles 3, 4, 5 et 6 de l'ordonnance (Ecolo3) ;
- de la question du dédommagement des déplacements et du temps presté par les personnes en situation de pauvreté (Ecolo3) ;
- de mieux impliquer les ministres pour une meilleure prise en compte des recommandations des parlementaires (Ecolo1) ;
- de la périodicité de la table ronde. Il faudra évaluer si pour arriver à un processus participatif réellement impliquant et promotionnel, il ne conviendrait pas mieux de prévoir le moment 'table ronde' tous les 2 ans étant entendu :
 - que celui-ci s'inscrit dans un processus qui le précède et le suit aussi ;
 - que les associations, CPAS et personnes en situation de pauvreté doivent avoir le temps d'un travail d'accompagnement, de préparation et de suivi (Ecolo3).

En conclusion, on pourrait reprendre l'affirmation d'un parlementaire selon lequel le débat au Parlement «*c'est un lieu et un temps pour un vrai travail d'évaluation et de proposition et pas seulement une tribune 'coup de gueule'*. *Ne pas se donner les moyens de suivre des méthodologies pour y arriver ne serait pas respecter ni prendre au sérieux les personnes pauvres elles-mêmes.*» (Ecolo3).

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Ce rapport souligne l'importance de la participation de différents acteurs au rapport pauvreté bruxellois dont celle des personnes pauvres, participation qui pose des exigences propres. L'objectif de la participation n'est en aucun cas de remplacer les processus délibératifs démocratiques. Cependant, il faut pouvoir accorder une réelle place à une structure de concertation au sein de ce processus.

TIRER LES LEÇONS D'EXPÉRIENCES PASSÉES

Les écueils des initiatives de participation menées jusqu'à ce jour se situent au niveau des conditions à remplir (cf. partie 1, section 2.5). Certaines critiques ont déjà été mentionnées de façon implicite. Nous épinglons ici quelques obstacles significatifs.

Le temps est un facteur important du dialogue. Le rapport au temps des partenaires est rarement le même. Les associations rappellent sans cesse que pour qu'un vrai dialogue se construise, il faut l'inscrire dans une temporalité longue et qui soit maîtrisée par les personnes pauvres. Le pouvoir politique et les associations s'inscrivent dans des logiques différentes : le politique doit dans un laps de temps relativement court élaborer des mesures et veiller à leur exécution alors que les associations proposent en général des mesures à plus long terme et plus générales, dont les fruits ne deviennent visibles qu'à terme. Les universitaires eux aussi, doivent faire face à des échéances dont ils n'ont pas toujours la maîtrise. L'harmonisation des rythmes différents doit cependant être garantie pour assurer une participation permanente et fondamentale des personnes pauvres (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 36-37).

Par ailleurs, malgré toutes les dispositions méthodologiques possibles, les **rappports de force** ne sont jamais complètement absents du dialogue. Même dans un climat de respect réciproque, les personnes pauvres restent défavorisées dans le processus, ne serait-ce que parce qu'elles ne disposent pas des mêmes moyens au départ (accès à l'information, langage, etc.). De plus, des services sociaux et administratifs peuvent constituer, en raison de leur mission de contrôle, un obstacle sérieux à une concertation plus neutre et plus globale (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 36-37 ; 2003a, p. 31 ; Van Hootegem, 2003, p. 360).

La consultation de la société civile par le biais de ses associations peut aussi être un moyen de **manipulation** si certaines associations sont écoutées plutôt que d'autres ou si des points de vue sont influencés grâce à l'octroi de subventions par exemple. Les associations ont conscience d'être parfois 'utilisées' pour répondre aux impératifs politiques (Van Hootegem & Devillé, 2003, p. 80-81 ; Service Pauvreté de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 16). En cas d'**instrumentalisation**, des projets de participation sont moins considérés comme importants en tant que tels, mais plutôt comme des outils permettant d'atteindre d'autres objectifs. Lorsque des citoyens ont par exemple le sentiment qu'ils ne peuvent participer à la décision qu'uniquement en 'marge', le risque de méfiance envers la valeur de la participation est grand (Verschelden & Bouverne-De Bie, 2002, p. 17).

Dans la pratique, nous constatons que la possibilité de **débattre et de dialoguer** est trop souvent absente des projets de participation proposés (Van Hootegem, 2003, p. 364). Dans le contexte de la participation, l'aspect collectif n'est pas neuf, mais il est fragile. La tentation est grande pour ceux qui 'consultent' de diviser les interlocuteurs en petits groupes pour ne pas devoir affronter des exigences collectives trop fortes (Van Hootegem & Devillé, 2003, p. 80-81).

La concertation entre les associations et les acteurs politiques possède souvent un '**statut juridique** précaire : elle est par exemple dotée d'une structure trop floue du point de vue du contenu et des procédures. Les associations sont dépendantes de la bonne volonté des responsables politiques. Or, les associations au sein desquelles les personnes pauvres prennent la parole insistent pour que leur participation leur offre de

véritables opportunités d'influencer les orientations des politiques (Fondation Roi Baudouin, 1995, p. 410-412). La formalisation de structures de participation ne garantit rien en tant que telle, mais c'est une bonne base (De Grande, 2003, p. 70).

Il est par conséquent important que la clarté soit faite en ce qui concerne les **attentes** des différents acteurs les uns vis-à-vis des autres, et qu'elles soient harmonisées. Il existe toujours un danger que les attentes des personnes pauvres soient déçues, ce qui peut avoir comme effet de renforcer leur sentiment d'exclusion (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 36-37).

POUR DES RÉSULTATS MULTIPLES

Les résultats de la concertation peuvent se situer à différents niveaux (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 35) :

En premier lieu : des changements politiques

La concertation entre différents partenaires doit pouvoir finalement aboutir à des changements politiques, qui apportent une amélioration à la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté. Le suivi des propositions est extrêmement important. Les participants à la concertation doivent être informés des raisons pour lesquelles, le cas échéant, les propositions ne sont pas retenues (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 41).

Éléments pour évaluer

La concertation peut aussi apporter des éléments pour évaluer une politique, une législation ou une pratique (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 37).

Sensibiliser à la pauvreté

La concertation peut contribuer à sensibiliser les différents acteurs concernés à la problématique de la pauvreté, mais aussi plus largement la société (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 37).

Échange et formation

Les participants aux différentes concertations soulignent l'importance des échanges qui s'y déroulent, l'information et la connaissance que ceux-ci livrent, l'aspect de la formation et l'impact sur leur propre pratique et leur propre organisation (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003b, p. 38).

PROPOSITIONS POUR L'ORGANISATION DE LA PARTICIPATION AU RAPPORT PAUVRETÉ BRUXELLOIS

Combinaison de pistes pour l'avenir

Comme nous l'annonçons, c'est peut-être une combinaison de ces pistes (cf. partie 4) qu'il faut envisager. Comme la présence plus importante de l'Observatoire sur le terrain est difficile à justifier dans le cadre de son mandat, ce sont surtout les deux premières pistes qui retiennent notre attention (collaboration au Service Pauvreté d'une part, et une concertation permanente au sein de l'Observatoire d'autre part). Celles-ci pourraient se combiner avec :

- d'une part une concertation permanente 'légère' (par rapport à un thème bien cerné et un nombre de partenaires réduit, mais dans le respect de la méthode décrite à la section 3.1 de la 4ème partie) au sein de l'Observatoire et
- d'autre part une délégation bruxelloise issue de la concertation à l'Observatoire qui participerait à l'un ou l'autre groupe thématique au sein du Service Pauvreté.

L'Observatoire pourrait servir de canal pour renvoyer vers le Service Pauvreté des partenaires qui voudraient approfondir une question au sein d'un groupe thématique. Cette participation aboutirait à terme à une contribution au rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté. En sens inverse, la concertation au sein de l'Observatoire pourrait partir de textes rédigés par un groupe thématique du Service Pauvreté pour discuter des spécificités bruxelloises.

avec en amont, une préparation solide

La possibilité pour les plus démunis de pouvoir se regrouper et se retrouver dans des structures associatives qui permettent de passer de l'expérience individuelle à la revendication collective est cruciale. Soutenir les associations qui permettent l'expression des personnes pauvres, encourager leur fonction d'éducation permanente par un financement stable et suffisant, apparaît donc essentiel.

Pour que les personnes pauvres se sentent prises au sérieux et pour que leur parole soit bien comprise, une préparation est incontournable. C'est pourquoi, une concertation permanente devrait avoir lieu entre associations et avec d'autres partenaires plus en amont que ce n'est le cas actuellement dans le processus du 'rapport pauvreté'.

Une participation réelle des personnes pauvres demande qu'on y investisse des moyens suffisants, aussi bien en temps qu'en moyens financiers (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2001, p. 34-35). La participation politique exige des moyens suffisants pour les associations. Elle exige enfin que les autorités politiques continuent de garantir l'indépendance des associations. Cela signifie notamment (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 22) :

1. la garantie d'une activité à long terme ;
2. un droit de parole indépendant.

et en aval, un suivi soutenu

Le message-clé qu'on retiendra des entrevues, quelle que soit la piste choisie, c'est l'importance du suivi au niveau politique suite à un rapport ou une interpellation (tels que le débat au Parlement). Bien qu'on puisse encourager les partenaires à exercer cette pression sur les responsables politiques, il est intéressant de prévoir des moments d'évaluation et de retour vers les partenaires.

Cela demande un engagement et une reconnaissance de la part de tous les partenaires.

RÉVISION DE L'ORDONNANCE

En fonction des décisions qui se prendront à propos de la forme de cette concertation, la révision de l'ordonnance relative à l'élaboration du 'rapport pauvreté' s'imposera. Il faudra notamment évaluer s'il est toujours pertinent de lier chaque année le vote des budgets au processus participatif. En effet, de ce processus se dégagent des tendances à long terme qui ne varient pas d'une année à l'autre.

DERNIÈRE RECOMMANDATION

Une dernière recommandation propose d'organiser une réunion avec toutes les associations et les autres partenaires intéressés pour débattre de l'intérêt d'une piste par rapport à une autre. L'expérience enseigne qu'une consultation individuelle 'sur le terrain' (telle qu'elle a été menée dans le cadre de cette étude) n'est qu'une phase dans un processus, et doit être combinée à une concertation collective avec divers partenaires lors d'une phase suivante. Quelle que soit la décision prise, celle-ci devra être acceptée par tous les partenaires si on veut s'assurer de leur collaboration future.

RÉFÉRENCES

Abri de nuit Pierre d'Angle (2003), *Rapport d'activités 2002*.

Antwerps Platform Generatiearmen vzw – APGA (2004), *Dromen Denken Doen – 7 jaar dialoog in Antwerpen*.

Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (22 janvier 1991) session ordinaire 1990-1991. *Proposition d'ordonnance visant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*.

Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (7 juin 1991) session ordinaire 1990-1991. *Proposition d'ordonnance visant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*.

Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (16 juillet 1996) session ordinaire 1995-1996. *Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 11 juillet 1991 visant à l'élaboration d'un rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*.

Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (26 mai 2000) session ordinaire 1999-2000. *Proposition d'ordonnance relative à l'élaboration d'un rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*.

ATD Quart Monde (1993), *Une stratégie politique pensée à partir des plus pauvres. Document politique*.

ATD Vierde Wereld, Centrum voor Gezondheidsobservatie (2000), *Om een einde te maken aan de sociale ongelijkheid op gezondheidswak. Verslagboek van de ontmoetingsdag van 21 oktober 2000, Brussel*.

Bernard, N. (1998), L'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté : tentative épistémologique de solution. In : *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 41, p. 25-65.

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen v.z.w. Oostende (2000), *Samen gaan we vooruit, Over de methode van de dialoog*, Oostende, pp. 234.

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen v.z.w. Oostende (2003), *Bijdrage van de Beweging aan de studie- en ontmoetingsdag van de verenigingen partners van het AVA over het thema : hoe brengen wij de dialoog tussen de personen en de gezinnen die in armoede leven en de verschillende partners op gang*. Ganshoren, 27 september. Ongepubliceerde nota.

Bouverne-De Bie, M. (1999), Participeren in een complexe sociale wereld. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx & L. Verbeke (red.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Die Keure, Brugge, pp. 211-223.

Bouverne-De Bie, M. (2003), Een rechtenbenadering als referentiekader. In : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 1 -20.

Braeckman, D. (2002), Le rapport sur l'état de la pauvreté : un bel outil mais... Vision subjective d'une parlementaire. In : *Le journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion*, 32, p. 18-20.

Braeken, W. (2002), De Schakel. Waar armen het woord nemen. In : *Opbouwwerk Brussel*, 74, Riso Brussel, p. 5-9.

Brun, P. (1996), Pour une connaissance des plus pauvres : Jürgen Habermas & Joseph Wresinski. In : Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté, *La connaissance des pauvres*, Les Editions Travailler le Social, Louvain-la-Neuve, pp. 115-132.

Buurtwerk Molenbeek-centrum vzw (2002), *Rapport 2001*.

Centre Interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social de la Faculté de Droit des FUNDP (Centre DF&LS), Luttés Solidarités Travail (LST) et Temps Pour La Recherche D'Outils Conviviaux (TROC) (1999), *Partenariat-Logement. Vers un savoir sur le logement élaboré, en commun, par des universitaires et des personnes vivant dans des situations de pauvreté*, Namur, pp. 99.

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2003), La participation à la lutte contre la pauvreté. In : *10 ans Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : Vers l'égalité*, p. 180-187.

Centre Public d'Aide Sociale d'Ixelles (2003), *Règlement de la Commission consultative de l'action sociale*.

Charlier, J.M. (2004), Education permanente : entre espoirs et désenchantements. In : *Démocratie*, 2, p. 1-4.

Collectif Droits et Respect (2002), *Rapport d'activités 2001*.

Commission Communautaire Commune de la Région de Bruxelles-Capitale (11 juillet 1991). *Ordonnance visant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale* (M.B. 10.09.1991).

Commission Communautaire Commune de la Région de Bruxelles-Capitale (8 juin 2000). *Ordonnance relative à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale* (M.B. 10.03.2001).

Cossette M.-N., Verhas M. (1996), Impossible dialogue entre l'ange et l'âne : pour une problématique autoréférente. In : Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté, *La connaissance des pauvres*, Les Editions Travailler le Social, Louvain-la-Neuve, p. 159-172.

Darmon Isabelle (2002), «Dialogue civil», «gouvernance» et société civile. In : *La revue nouvelle*, 115/3-4, Bruxelles, p. 69-81.

De Boe, F. (2002), Associer les organisations travaillant avec les pauvres. In : *Assises pour l'égalité*, 22, p. 64-65.

De Cock, A. (2003), Door participatie kennis opbouwen inzake armoede en armoedebestrijding. In : Bouverne-De Bie, M., Claeyns, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 21-38.

De Cock, A. (2003), De methodiek van de dialoog. In : Bouverne-De Bie, M., Claeyns, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 39-61.

De Cock, R. (2003), Werken met ervaringsdeskundigen in de kansarmoede. In : Bouverne-De Bie, M., Claeyns, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 185-195.

De Grande, L. (2003), Participatie van armen op beleidsniveau : het Vlaamse armoedebeleid. In : Bouverne-De Bie, M., Claeyns, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 63-72.

Demeyer, B. (2003), De inschakeling van ervaringsdeskundigen in de armoede in de organisatie : een kwestie van visie en randvoorwaarden. In : Bouverne-De Bie, M., Claeyns, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 197-207.

Dierckx, D. (1997), *Naar een open-armen-beleid. Beleidsaanbevelingen voor de participatie van armen aan wijkontwikkeling*. Recht-op Antwerpen (71).

Flamant, C., Goossens, L., Walschap, T. (2001), Opleiding van ervaringsdeskundigen tegen armoede en sociale uitsluiting. In : *Alert* (Pluralistisch Overleg Welzijnswerk), 5, p. 26-38.

Fondation Roi Baudouin (1995), *Rapport Général sur la Pauvreté. Bruxelles*, pp. 432.

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (2003), A propos de la participation, du partenariat et de la solidarité dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. In : *L'envers du décor*, 56, p. 7-8.

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (2003), *Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté a 20 ans*.

Freire, P. (1975), *Pedagogie van de onderdrukten*. In den Toren, Baarn, pp. 176.

Fret, L. (2003), Een goedgekeurd decreet - Betreffende de armoedebestrijding. In : *Alert* (Pluralistisch Overleg Welzijnswerk), 29/2, p. 12-23.

Front commun des SDF (2002), *Rapport d'activités 2001*.

Gervais, B. (2004), Le Conseil Consultatif des Usagers Sociaux au CPAS d'Anderlecht (CCUS). In : *Le journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion*, 43 p. 4-6.

Giannoni, D. (2004), *Des «espaces de parole» auprès des personnes sans-abri de la Région de Bruxelles-Capitale - Rapport final de synthèse*. Avec le soutien des Ministres Éric Tomas et Guy Vanhengel, de la Fondation Roi Baudouin et du Parlement des Donateurs, 63 pp.

Groupe de Recherche Quart Monde-Université (1999), *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*. Les éditions de l'Atelier/Éditions Quart Monde, Paris, pp. 525.

Groupe de recherche action-formation Quart Monde Partenaire (2002), *Le croisement des pratiques : Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble*. Les éditions Quart Monde, Paris, pp. 227.

Januth, C., Godefroid, P. (2002), L'expression collective des familles indispensable pour un vrai partenariat. In : *Travailler le social*, 33, p. 90-96.

La Ruelle (2004), *Rapport d'activités 2003*.

La Trame asbl (2003), *Rapport d'activités 2002*.

Meert, H., Storme, A. (2003), Leefbare stedelijke wijken : uitdagingen en valkuilen voor het opbouwwerk. In : *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Baert, H, De Bie, M., Desmet, A., Van Elslander, M., Verbeke, L. (eds.), Die Keure, p. 358-375.

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (19 juillet 2001). *Ordonnance modifiant l'ordonnance du 27 avril 1995 portant constitution de services du Collège Réuni de la Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale à gestion séparée*.

Ministère fédéral des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement (2000), Rapport d'avancement, mise en oeuvre du Rapport Général sur la Pauvreté, pp. 5.

Moras D. (2001), Beleidsparticipatie van armen. Communicatie, consultatie, dialoog ? In : *Alert*, 27/3-4, p. 69-80.

Mouvement des personnes à faibles revenus et avec enfants a.s.b.l. (2002), *Echanger des mots pour un avenir, Une méthode de dialogue pour les démunis avec les parlementaires fédéraux et flamands*, Ostende, pp. 77.

Mouvement Luttes Solidarités Travail (2002a), *Le dialogue avec les plus pauvres – une longue histoire de lutte pour le droit à la parole*. Dans le cadre du 17 octobre, journée mondiale du refus de la misère, pp. 11.

Mouvement Luttes Solidarités Travail (2002b), *Les experts d'expérience*. Document de travail non publié du groupe du suivi du 17 octobre et du Rapport Général sur la Pauvreté.

Mouvement Luttes Solidarités Travail (2003a), *La dignité... parlons-en ! Chronique de 25 ans d'application de l'aide sociale*. Editions Luc Pire, Bruxelles, pp. 140.

Mouvement Luttes Solidarités Travail (2003b), *Contribution du Mouvement à la journée de travail et de rencontre des associations partenaires du RGP sur le thème : comment mettons-nous en œuvre le dialogue entre les personnes et les familles vivant la pauvreté et avec les différents partenaires*. Ganshoren, 27 septembre. Document de travail non publié.

Pourtois, J.-P., Desmet H., Lahaye W. (1996), Epistémologie de la communication : du donné à la donnée. In : Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté, *La connaissance des pauvres*, Les Editions Travailler le Social, Louvain-la-Neuve, pp.101-114.

Roberti, S. (2001), *La participation des personnes pauvres à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale*. Rapport de stage. ULB

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel*. Bruxelles, pp. 256.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003a), *La participation politique et le Plan d'action national inclusion sociale : du pain sur la planche. Méthode et conditions*. Compte rendu de mission, pp. 40.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003b), *En dialogue - Deuxième rapport bisannuel*. Bruxelles, pp. 240.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004), *Une autre approche des indicateurs de pauvreté*. Bruxelles, pp. 255.

Services du Premier Ministre (27 janvier 1999). *Loi portant approbation de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté* (M.B. 10-07-1999).

S.P.P. Intégration Sociale (2000), *Le rapport d'avancement de la mise en œuvre du Rapport Général sur la Pauvreté*. Cellule de Lutte contre la Pauvreté, Acté par la Conférence interministérielle de l'intégration sociale.

Sprangers, A. (2001), Over het risico van vervreemding. In : *Alert* (Pluralistisch Overleg Welzijnswerk), 5, p. 39-44.

Storme, A. (2002), Wijkontwikkeling, armoedebestrijding en de rol van het opbouwwerk. In : *Opbouwwerk Brussel*, 75, Riso Brussel, Brussel, p. 5-9.

Vanden Eynde, M., Ory, G. (2003), «Armoedebestrijding is voortdurende de strijd aanbinden». In : *Terzake*, 9, p. 88-91.

Van Hoetegem, H. (2003), Participatie in het armoedebeleid. In : *Armoede & Sociale Uitsluiting - Jaarboek 2003*. Vranken J. ; De Boyser, K., Dierckx, D. (eds.), Leuven/Leusden, Acco, p. 355-367.

Van Hoetegem, H., Devillé, E. (2003), Participatie van armen op beleidsniveau. In : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (reds.), *Armoede en participatie*, Academia Press, Gent, p. 73-86.

Van Regenmortel, T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Acco, Leuven, pp. 211.

Verschelden, G., Bouverne-De Bie, M. (2002), Participatie in samenlevingsopbouw. Kanttekeningen bij de invulling ervan. In : *Opbouwwerk Brussel*, RISO Brussel, Brussel, 75, p. 14-18.

Vlaamse Gemeenschap (2003), *Beleidsvereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Stad Antwerpen voor de periode 2003-2007*. Zitting van de gemeenteraad d.d. 26 mei 2003.

Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen (2003), *Toelichting bij de 6 criteria voor verenigingen waar armen het woord nemen*, versie van 18-08-2003, pp. 17.

Wijkpartenariaat vzw (2003), *Jaarverslag 2002*.

Wolu-Services asbl (2004), *Rapport d'activités 2003*.

Sites internet consultés :

<http://www.armenaanhetwoord.be/>

<http://www.geocities.com/lutteisa03/qui.html>

<http://www.luttepauvrete.be>

<http://www.observatbru.be>

<http://www.parlbru.irisnet.be>

http://www.risogent.easynet.be/Omgevingsanalyse.htm#_Toc12685587

<http://www.thuisindestad.be/html/buurt/bewoners/lens.html>

<http://www.wvc.vlaanderen.be>

ANNEXE I : LISTE DES ABRÉVIATIONS

APGA	Antwerps Platform Generatiearmen
AS	assistant social
CA	conseil d'administration
CASU	Centre d'Action Sociale d'Urgence
COCOM	Commission Communautaire Commune
CPAS	Centre public d'Aide sociale
ISEG	Institut de Géographie sociale et économique (KULeuven)
Observatoire	Observatoire de la Santé et du Social de la RBC
ONG	organisation non-gouvernementale
ONSS	Office National Sécurité Sociale
Rapport pauvreté	Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RGP / AVA	Rapport général sur la pauvreté
SAMPA	Service d'Aide aux Molenbeekois Primo-Arrivants
Service Pauvreté	Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
SDF	sans domicile fixe
SPF	Service public fédéral de Programmation (antérieurement le Ministère fédéral)

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE

Voici quelques termes qu'il nous a semblé utile de préciser et de traduire.

- **Association où les pauvres prennent la parole** : Cette expression fait référence d'une part, à Bruxelles aux associations qui reçoivent une subvention de la Commission Communautaire Commune, et d'autre part, en Flandre au décret du 21 mars 2003 concernant la lutte contre la pauvreté. Cf décret relatif à la lutte contre la pauvreté du 21 mars 2003 paru dans le MB du 11/06/03 (art. 8).

Les «associations où les personnes pauvres prennent la parole» peuvent obtenir une subvention et un «support» de la Communauté flamande si elles répondent aux conditions suivantes (<http://www.wvc.vlaanderen.be>) :

- 1° être organisées en association sans but lucratif, selon la loi du 27 juin 1921 ;
- 2° garantir une participation suffisante aux activités ;
- 3° être ouvertes (en termes d'activités et de structure) aux différentes collaborations et groupes et ce, sans distinction ethnique, politique, philosophique ou idéologique ;
- 4° constituer un groupe de personnes pauvres ; donner la parole aux personnes pauvres ; travailler à l'émancipation sociale des personnes pauvres ; travailler aux structures sociales ; organiser des activités de formation et de dialogue, et poursuivre la recherche de personnes pauvres (Ce point fait référence aux six critères dont nous parlons précédemment.) ;
- 5° être actives depuis au moins un an dans la lutte contre la pauvreté ;
- 6° mener les activités conformément aux règles fixées par le Gouvernement flamand ;
- 7° s'affilier au Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole, avec lequel le Gouvernement flamand a signé une convention.

Même si cette expression n'a pas de valeur juridique en Communauté française, le terme est utilisé dans le rapport pour désigner les associations qui développent ce type d'activités. Dans ce rapport, il est parfois simplement fait référence aux 'associations' en sous-entendant qu'il s'agit de celles où les personnes pauvres prennent la parole.

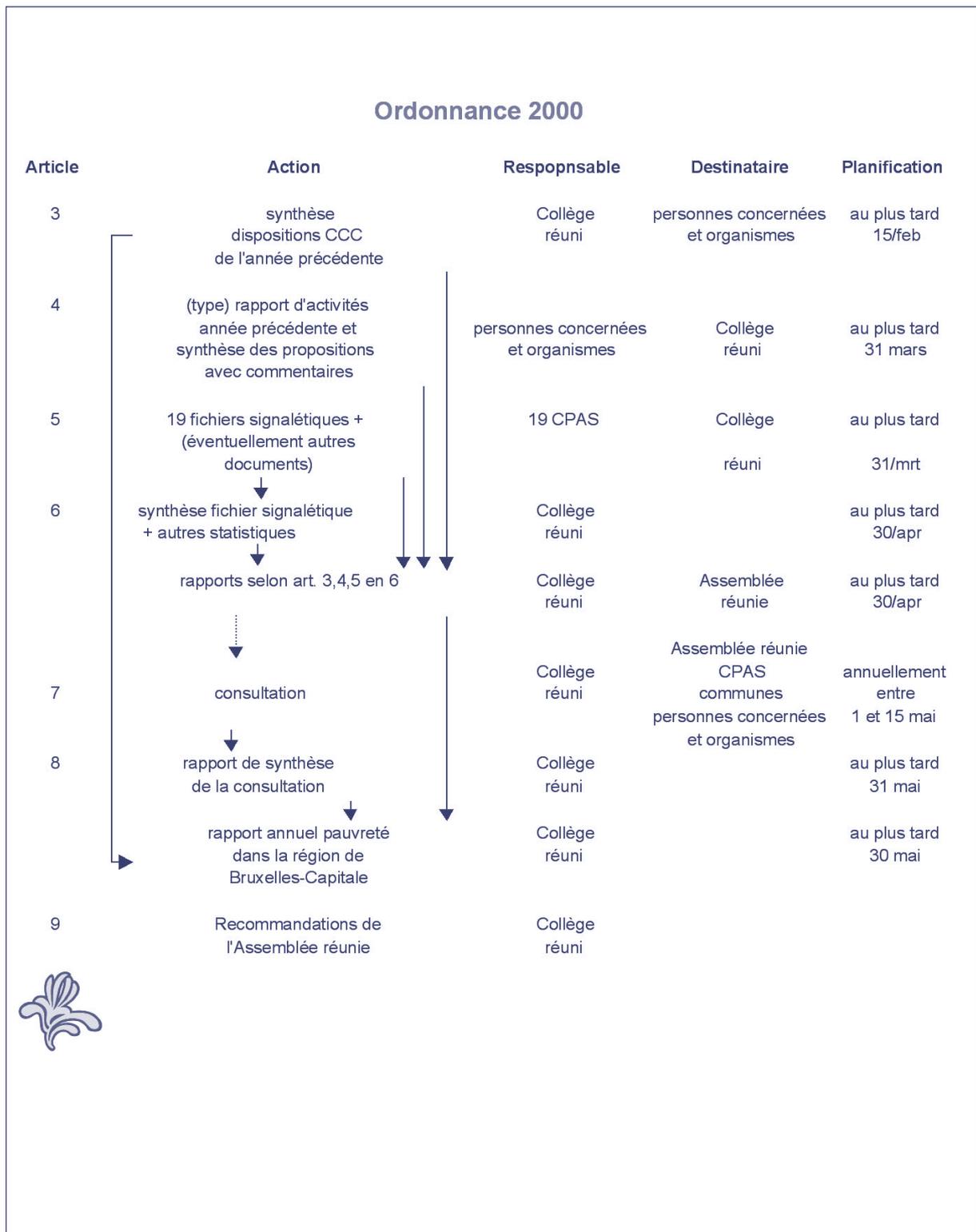
- **Collectif des associations** : Les associations auteures du Rapport général sur la pauvreté ainsi que d'autres qui ont rejoint le noyau initial se sont données le nom de 'Collectif des associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté'. (www.luttepauvrete.be)
- **Concertation** : Tout comme dans certaines publications du Service Pauvreté (2003b), le terme 'concertation' est souvent utilisé dans ce rapport. Il est plus général que 'dialogue' et s'impose vu la diversité des initiatives de participation, notamment en ce qui concerne la durée, l'intensité et la méthode de travail.
- **Dialogue** : Qualifié de 'croisement des savoirs' (Groupe de recherche Quart Monde Université, 1999), de 'partenariat' (FUNDP, LST et TROC, 1999) ou de 'méthode dialogique' (Freire, 1975), le dialogue implique la rencontre de personnes porteuses de savoirs de nature et d'origine différentes, qu'elles échangent et confrontent.

- **Éducation permanente :** Le 8 avril 1976, le premier décret de l'éducation permanente a vu le jour en Communauté française. Cette démarche permet à des militants de s'inscrire dans une formation continue qui se greffe sur une histoire collective de résistance quotidienne à la misère (Mouvement Luttes Solidarités Travail, 2002b). Entre-temps le décret du 17 juillet 2003 a remplacé le premier décret. L'article 1 de ce décret réaffirme avec clarté les objectifs de l'éducation permanente : *«l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics en privilégiant la participation active des publics visés et l'expression culturelle. (...) Favoriser et développer principalement chez les adultes : a) une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ; b) des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ; c) des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.»* (Charlier, 24, p. 2)
- **Fichier signalétique :** Il s'agit du questionnaire standardisé utilisé par les CPAS bruxellois pour relayer certaines données les concernant en vue de leur utilisation dans le rapport pauvreté bruxellois.
- **Partenariat :** Un réel partenariat implique que les différentes parties se doivent une reconnaissance réciproque de leurs capacités et ressources. Il exige également le partage des responsabilités et des décisions par consensus (Cossette, 1996, p. 160&168). Lorsque ce terme est utilisé dans le rapport, c'est pour indiquer que l'objectif est de tendre vers cette 'situation', même si toutes les conditions ne sont pas tout à fait rassemblées.
- **Participation :** 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'auditions politiques. La participation désigne une implication structurelle des partenaires, dans le cadre d'une concertation fixe (un groupe de concertation) (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2003a, p. 17). On entend donc par participation le fait que des personnes pauvres ainsi que leurs associations soient parties prenantes d'une concertation. Le terme n'indique pas en soi la forme précise de la participation. Il peut tant s'agir de la construction d'une réflexion théorique sur la pauvreté en tenant compte du point de vue des personnes en situation de pauvreté que d'une participation avec une visée plus politique.
- **Participation (des personnes pauvres à la vie) politique :** La participation politique fait référence à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de lutte contre la pauvreté en partenariat avec les personnes les plus pauvres. Ce terme s'apparente à la concertation telle que définie plus haut. Le Mouvement Luttes Solidarités Travail (2002a) ainsi que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003a) utilisent ce terme.
- **Personnes vivant dans la pauvreté (mensen die in armoede leven) :** Certains sont partisans de l'utilisation de cette expression. D'autres, essentiellement au sein des associations, préfèrent parler des (personnes) pauvres ou des plus pauvres, sans pour autant leur manquer de respect. *«L'expression les plus pauvres ne vise pas la désignation d'une population en grande misère. Elle renvoie à une intention, à une démarche, à un mouvement de recherche vers les personnes encore plus pauvres et plus exclues que celles déjà rencontrées. Ces concepts servent alors à évaluer des actions face au danger permanent qui guette celui qui agit avec les pauvres : grandir et avancer avec les hommes et les femmes rencontrés et oublier ceux et celles qui ne suivent pas ou qui n'ont pas croisé sa route. (...) En ce dernier sens, les plus pauvres sont ceux qui ne sont pas encore effectivement rencontrés et vers lesquels on va.»* (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999, p. 484) Les différents termes sont utilisés dans le rapport.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

PR : personne ressource		A. : association			
Personne	Fonction	Institution/association	PR	A.	Date
Nadine Boigelot	coordinatrice	La Trame	X	X	27-04-2004
Anne-Cécile	psychologue		X	X	27-04-2004
Wendy Braeken	Personne de contact	Wijkpartenariaat		X	10-06-2004
Marc Butaye	collaborateur	Service pauvreté	X		19-05-2004
Eric Corijn	professeur	Vrije Universiteit Brussel	X		25-05-2004
Françoise De Boe	collaboratrice	Service pauvreté	X		19-05-2004 & 17-09-2004
André De Cock	fondateur	Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen	X		28-05-2004
Régis Demuylder	porte-parole	ATD Quart-Monde		X	07-06-2004
Christophe Denoel	coordinateur	Service d'Aide aux Molenbeekois Primo-Arrivants (SAMPA)		X	07-06-2004
Béatrice Derroitte	coordinatrice pédagogique	Institut Cardijn	X		25-05-2004
Danielle Dierckx	chercheuse	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (Oases), Universiteit Antwerpen	X		26-04-2004
Hughes Esteveny	animateur	Collectif Droit et Respect		X	28-06-2004
Pierre Fontaine	président	Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté (GIREP)	X		17-05-2004
David Giannoni	animateur	Espaces de Parole	X		20-04-2004
Corinne Huygens	coordinatrice	Wolu-Services – Centre d'Action Sociale Globale		X	17-09-2004
Foutoula Ioannidis	animatrice	Mouvement des femmes		X	28-06-2004
Daniel Lhost	secrétaire général	Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté	X		24-05-2004
Diane Moras	coordinatrice	Antwerps Platform Generatiearmen (APGA)	X		26-04-2004
Jean Peeters	porte-parole	Front Commun des Sans Domicile Fixe		X	11-06-2004
Jean-Claude Peto	bénévole	La Ruelle		X	04-06-2004
Dalida Rigo	porte-parole	Comité de défense et d'information des minimexés d'Anderlecht		X	10-06-2004
André Sandra	porte-parole	Comité de Citoyens sans emploi d'Ixelles		X	28-06-2004
Patricia Schmitz	collaboratrice de la présidente	CPAS d'Ixelles	X		19-05-2004
Aurélia Van Gucht	collaboratrice	Bonnevie (groupe ALARM)		X	10-06-2004
Henk Van Hootegem	collaborateur	Service pauvreté	X		23-01-2004 & 17-09-2004
Bea Van Robaey	chercheuse	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (Oases), Universiteit Antwerpen	X		26-04-2004

ANNEXE 4 : SCHÉMA DES ACTIONS PRÉVUES PAR L'ORDONNANCE DU 8 JUIN 2000



ANNEXE 5 : LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT

Observatoire de la Santé et du Social :

Annette Perdaens, Truus Roesems, Myriam De Spiegelaere

KULeuven (ISEG) :

Marie Bourgeois, chercheuse et Henk Meert, chef de projet

Cabinet Vanhengel (avant les élections de juin 2004) ;

Cabinet Smet (depuis juin 2004) :

Luc Notredame

Cabinet Tomas (avant les élections de juin 2004) :

Quentin Richard ;

Cabinet Huytebroeck (depuis juin 2004) :

Pierre De Proost

Comité de concertation pour la politique d'insertion des sans-abris :

Brigitte Houtmans, remplacée par Birgert Blancke et
Pascale Paternotte

VUB :

Eric Corijn

RISO :

Martine Weemaels

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme :

Françoise De Boe

CPAS d'Ixelles :

Patricia Schmitz

OASES :

Bea Van Rompaey ou Danielle Dierckx

Bruxelles Ville-Région en santé :

Nicole Purnôde

GIREP :

Pierre Fontaine

Institut Cardijn :

Béatrice Derroitte

Élaboration et rédaction :

Marie BOURGEOIS, ISEG - K.U.Leuven

Promoteur :

Henk MEERT, ISEG - K.U.Leuven

Rédaction finale :

Truus Roesems, Observatoire de la Santé et du Social

Relecture :

Myriam De Spiegelaere, Murielle Deguerry, Annette Perdaens

Traduction :

Singer translations

Mise en page et illustration :

Nathalie da Costa Maya, Centre de Diffusion de la Culture Sanitaire asbl

Photos :

Les membres de l'Atelier Rencontre - Source asbl et Samira Wijmeersch

N° de dépôt :

D/2005/9334/11



Ce document est également disponible en néerlandais sous le titre :

**«Evaluatie van de participatie van mensen
die in armoede leven aan het Brusselse
armoederapport»**

Pour plus d'informations :

Observatoire de la Santé et du Social
de Bruxelles-Capitale

Commission Communautaire Commune

183 avenue Louise - 1050 Bruxelles

02/552 01 50

observat@ccc.irisnet.be

aperdaens@ccc.irisnet.be

www.observatbru.be

