

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique

Versailles, Philippe; De Bie, M.; Roets, G.; Roose, R.

*Published in:*  
Pauvreté en Belgique

*Publication date:*  
2013

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Versailles, P, De Bie, M, Roets, G & Roose, R 2013, La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique. dans W Lahaye, I Pannecoucke, J Vranken & R Van Rossem (eds), *Pauvreté en Belgique*. Acco, Leuven, pp. 185-203.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

- pondération. Ce coefficient est le rapport de l'indice du témoin, reposant sur le nouveau schéma de pondération, et, ayant comme prix de base, les prix du mois précédant la modification de la pondération.
4. Pour consulter un commentaire critique de l'indice des loyers pour le secteur privé, voir Defeyt (2011).
  5. Nous remercions Kristel Bogaerts du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck (UA) pour les données qu'elle nous a fournies.
  6. Le rapport entre certaines allocations est ainsi substantiellement modifié. Des différences importantes entre les allocations (plus faibles) accordées aux indépendants et les allocations (plus élevées) accordées aux travailleurs, sont ainsi éliminées en grande partie dans le régime des pensions et des indépendants (voir : Goedemé, De Vil, Van Mechelen, Fasquelle, et Bogaerts, 2012).
  7. La mesure dans laquelle la hausse nettement plus importante des loyers moyens sur le marché des logements sociaux, par rapport à ceux pratiqués sur le marché des logements privés et par rapport à l'évolution de l'indice santé (essentiellement au cours des années 2009, 2010 et 2012), est à imputer en grande partie à une forte hausse des loyers dans le secteur social, indépendamment d'une hausse du revenu du ménage et d'une composition modifiée du groupe des locataires sociaux, ne peut être déterminée avec précision en raison de l'absence de données appropriées. Il est un fait établi que ces hausses de prix en Flandre sont simultanées à une modification de la réglementation (décret-cadre sur la location sociale du 12 octobre 2007, amendé le 28 octobre 2011). De nombreux groupes sociaux ont, par le passé, posé de nombreuses questions critiques sur la forte hausse des loyers dans le secteur social (ACW et al., 2009 ; VIVAS, 2009). Ces questions portaient tant sur la valeur du marché estimée du logement que sur l'application d'une réduction temporaire par les sociétés de logement et sur l'utilisation du revenu d'intégration comme seuil inférieur pour le calcul du revenu. Les analyses et simulations réalisées à la demande du Ministre flamand du logement ont démontré que les loyers avaient sensiblement augmenté pour les revenus les plus élevés à la suite de la hausse des prix maximums et de l'impact de la hausse sur la part du revenu (de 1/60<sup>e</sup> à 1/55<sup>e</sup>). En ce qui concerne les revenus moyens, les prix les plus bas ont enregistré une hausse substantielle et les revenus les plus bas ont en général bénéficié d'une chute des prix, à l'exception de ceux qui payaient déjà des prix très bas et qui ont alors été confrontés à une hausse de leur loyer. Telle est la conséquence de la définition d'un seuil inférieur (Parlement flamand, 2010 ; Parlement flamand, 2012). Une forte hausse des loyers dans le secteur social a également été constatée à Bruxelles. En l'occurrence, il a été constaté que ce sont essentiellement les faibles revenus qui ont été confrontés à une hausse substantielle de leur loyer (Doukeridis, 2011).

## La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique

*Maria Bouverne-De Bie, Griet Roets, Rudi Roose et Philippe Versailles*

### 1. Introduction

Dans notre pays, le débat à propos de la lutte contre la pauvreté est essentiellement mené dans une optique d'intégration sociale. Dans cette logique, 'l'intégration sociale' est posée en concept-miroir de 'l'exclusion sociale', c'est-à-dire comme la privation ou la non-concrétisation des droits sociaux constitutionnels. Une politique d'intégration sociale implique une politique visant un accès amélioré à ces droits sociaux de base, et leur concrétisation. Dans cette optique, le Plan d'Action Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2012 a établi plusieurs points d'action prioritaires : assurer la protection sociale de la population ; réduire la pauvreté infantile ; assurer l'accès au travail via l'activation sociale et professionnelle ; lutter contre le sans-abrisme et les mauvaises conditions de logement ; la garantie du droit à la santé et la concrétisation de services publics accessibles à tous. Le cœur de la politique en matière de lutte contre la pauvreté fait donc partie intégrante d'une politique fédérale plus efficace.

Dans cette optique, la 'participation politique' des pauvres, y compris à l'échelle internationale, est considérée comme essentielle pour la mise en œuvre efficace d'une politique de lutte contre la pauvreté (Beresford, 2002, 2010 ; Degrande, 2003 ; Krumer-Nevo, 2005 ; Lister, 2002, 2004). De Cock (2003a) est parti du principe que la pauvreté en tant que problème social ne peut être bien comprise qu'en mettant le point de vue théorique du problème de la pauvreté en rapport avec l'expérience vécue par ceux qui vivent dans la pauvreté étant donné que les populations pauvres ont longtemps été considérées comme 'n'ayant rien à dire', comme incapables d'élaborer une parole recevable et ce, en s'appuyant sur une analyse pertinente de leurs réalités de vie. Ce lien revêt une dimension essentielle du point de vue de la politique sociale, car il offre des possibilités de fixation de priorités politiques plus pertinentes au regard de situations concrètes vécues dans la pauvreté. Ce lien est tout aussi essentiel pour les personnes qui vivent

dans la pauvreté elles-mêmes, car il leur permet de ne pas rester enfermées dans l'expérience qu'elles font de la pauvreté, mais de transposer leur vécu en actions politiques.

Il n'en reste pas moins que la participation des plus pauvres au débat politique, jusque dans la décision politique, est loin d'aller de soi<sup>2</sup>. Obtenir de personnes en situation de pauvreté qu'elles participent est vraiment difficile en pratique : la 'politique sociale' et la 'vie dans la pauvreté' sont deux mondes différents. Nous croyons, telle est notre vision des choses, que le caractère pénible de cette participation, et surtout ses effets paradoxaux, devraient constituer un point de discussion central dans la lutte contre la pauvreté.

Dans la contribution suivante, nous nous positionnerons dans ce débat en analysant le problème de la pauvreté comme un 'problème sociopolitique' plutôt que comme une question de politique sociale axée sur l'intégration sociale'. Cela implique que nous ne mettions pas l'accent sur la lutte contre la pauvreté en tant que problème d'intégration sociale, mais que nous envisagions la lutte contre la pauvreté comme la concrétisation d'un projet de société plus équitable visant un accroissement de l'égalité des chances des citoyens à mener une existence digne. Nous postulons qu'il soit dès lors nécessaire d'établir un lien entre la lutte contre la pauvreté et l'éducation permanente de tous les acteurs concernés dans la société. En prenant comme point de départ le droit à mener une existence conforme à la dignité humaine comme un droit fondamental à la fois reconnu par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Constitution belge, le débat actuel relatif à la lutte contre la pauvreté met en lumière plusieurs 'goulets d'étranglement'.

Un 'premier goulet d'étranglement' englobe la redéfinition du problème de la pauvreté avant la production du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP, 1994). Un 'second goulet d'étranglement' englobe l'interprétation du RGP comme 'changement de paradigme' dans l'approche de la pauvreté. Nous nous demandons, à cet égard, si le moteur de changement dont parle le RGP est durablement ancré dans la politique de lutte contre la pauvreté, et nous vérifierons quelles en sont les implications pour l'action sociale et la politique sociale. Un 'troisième goulet d'étranglement' concerne la 'position-clé assignée à la participation' dans la politique en matière de lutte contre la pauvreté. Dans le droit-fil de ces goulets d'étranglement, nous reviendrons ensuite sur la manière dont la participation formelle et directe de personnes en situation de pauvreté a été structurellement ancrée dans les structures et pratiques politiques des aides et services en Flandre suite à la publication du Décret flamand de Lutte contre la Pauvreté (2003), et donc sur le sens que revêt le Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole et sur le rôle joué par les experts du vécu dans 'l'aide et les services' et dans la politique qui touche au développement d'une société socialement équitable. En conclusion, nous indiquons que la lutte contre la pauvreté est à voir davantage comme une 'pierre de touche' sociopolitique pour la politique sociale que comme un 'objectif politique'.

## 2. (Re)définition du problème de pauvreté

D'un point de vue historique, la pauvreté et la lutte contre la pauvreté ont en commun avec le concept de bien-être qu'elles constituent l'enjeu de dissensions et discussions sociales (Vranken, 1992 ; Veit-Wilson, 2000 ; Lister, 2004). Nous nous efforçons donc de cadrer dans ce qui suit plusieurs des développements historiques capitaux pour pouvoir analyser plus en profondeur le discours actuel sur la pauvreté et les pratiques développées (ou en cours de développement) en matière de lutte contre la pauvreté.

Comme point de repère central, nous allons prendre les glissements qui surviennent à propos de la redéfinition du problème de la pauvreté depuis la fin des années 1960 - le début des années 1970 dans notre société. Ces glissements impliquent, nous dit Vranken (1998), tant une 'redécouverte' qu'une 'redéfinition' du problème de la pauvreté. L'euphorie des 'golden sixties' fut suivie d'une 'redécouverte' du problème de la pauvreté comme une 'pauvreté moderne', et celle-ci fut reconnue par d'importants acteurs sociaux comme "un grave problème social" (Vranken, 1998 : 65) - une reconnaissance inscrite dans un ensemble plus vaste de critiques à propos de l'État-providence. Selon Vranken (1998), il était encore peu question de mobilisation des pouvoirs sociaux autour de la pauvreté à cette époque ; en dehors des interventions strictes de l'État, les germes d'une action sociale (et plus particulièrement ceux du service socioculturel) mettant en question les structures sociales inévitables étaient cependant présents.

Depuis le début des années 1980, nous assistons à une première redéfinition du problème de la pauvreté en 'nouvelle pauvreté', c'est-à-dire une forme de pauvreté qui naît et/ou se renforce en périodes de crise économique et touche des groupes de population qui, jusque-là, ne connaissaient pas la pauvreté (Vranken, 1998). Les acteurs à qui l'on doit la mise au jour du problème dans toute sa ténacité étaient surtout des travailleurs sociaux et des scientifiques, mais cette 'redéfinition' s'est également accompagnée d'un développement à deux voies de la mobilisation sociale autour de la pauvreté, à savoir une radicalisation du concept de participation et un élargissement de la définition du problème de la pauvreté.

Premièrement, en ce qui concerne la radicalisation du concept de participation, nous pouvons dire que les gens en situation de pauvreté ne sont, depuis lors, plus seulement considérés comme des 'porteurs' du problème de la pauvreté, mais également comme des 'acteurs' importants de la lutte contre la pauvreté. Cette mobilisation s'est exprimée "via des mouvements qui prétendent exprimer les véritables intérêts et besoins de la population précarisée. Parmi ces mouvements, le plus marquant est ATD Quart-Monde" (Vranken, 1998 : 68). Les mouvements sont progressivement acceptés comme des partenaires de discussion valables par l'État ; ils seront d'ailleurs ultérieurement sollicités, ainsi que d'autres, pour la rédaction du RGP. Les initiatives de lutte contre la pauvreté sont depuis lors axées sur un renforcement de la sensibilisation au problème par la mise en œuvre d'un apprentissage critique de l'analyse de l'univers mental des

porteurs du problème, et avec leur concours. Une façon pour les intéressés d'enranger des possibilités de participation sociale d'une part et de contributions ciblées visant l'approche du problème de la pauvreté d'autre part (Wildemeersch, 1995).

Deuxièmement, 'l'élargissement de la définition du problème de pauvreté' implique de s'intéresser à ce qu'englobe le concept de pauvreté comme 'le fait de n'avoir aucune prise sur sa propre situation'. Cette deuxième forme de 'redéfinition' du problème doit néanmoins être revue à la lumière de développements sociaux plus vastes. Outre les mouvements de lutte contre la pauvreté, divers nouveaux mouvements d'émancipation comme le mouvement des droits de l'enfance se sont développés au cours de la même période, et des mouvements existants comme le mouvement féministe ont pris un nouvel élan. Cet objectif d'émancipation majoritairement supporté par le plan socioculturel faisait apparaître le nouveau terme '*kansarmoede*' ('personnes défavorisées'), qui faisait ressortir la nécessité de ne pas tirer de trait entre pauvreté et non-pauvreté en fonction d'une norme fixée arbitrairement ou d'une norme d'assistance sociale, mais plutôt en fonction de l'ensemble des modes de vie minimum admis dans la société. Vranken (1998 : 69), faisant référence à cette redéfinition, postule que le concept *kansarmoede* est typiquement flamand, dont les racines plongent dans l'action menée sur le plan du bien-être et socioculturel : "On assiste, à la fin des années 80, à l'émergence de nouveaux termes axés sur la mise en relief au plan social de ces nouveaux aspects de la pauvreté. On parle de plus en plus de *kansarmoede* en Flandre et d'exclusion sociale en Europe, mais également en Wallonie. Comme ils mettent en lumière de nouvelles facettes de la pauvreté contemporaine, ces termes traduisent mieux la problématique spécifique dont s'occupent certains secteurs de l'action sociale. Ils ont, de plus, inspiré les décideurs politiques dans le développement de modèles politiques".

Cette évolution du concept de pauvreté en *kansarmoede* conduisait, cependant, paradoxalement à une fragmentation sociale : le concept de *kansarmoede* était de plus en plus invoqué stratégiquement par plusieurs mouvements très différents les uns des autres comme moyen de prétendre aux mécanismes de protection sociale (Notredame, 1995). De plus en plus de groupes sociaux s'identifiaient comme défavorisés ou étaient désignés comme tels. Confrontés à l'évolution du concept de la pauvreté dans ce sens, les mouvements sociaux de personnes vivant dans la pauvreté revendiquaient les 'vrais' intérêts des gens en situation de pauvreté, davantage d'attention pour le problème des 'vrais' pauvres et le soutien de l'auto-organisation des personnes en situation de pauvreté, de manière à s'assurer une voix dans la définition de la politique à suivre. Ils se posaient en défenseurs des droits des 'plus démunis' et posaient le cumul de problèmes se renforçant mutuellement comme une condition nécessaire pour parler de 'véritable' pauvreté. En même temps, l'accent mis sur les droits des plus démunis était lié à l'attente d'auto-organisation et de participation active comme la voix par laquelle les personnes en situation de pauvreté peuvent revendiquer leur 'droit'.

C'est dans le cadre de cette 'redéfinition' que le gouvernement Dehaene commandait le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) en 1994 : "Les personnes qui vivent dans la pauvreté ont entamé un dialogue avec les acteurs sociaux impliqués dans la lutte contre la pauvreté et formulé des propositions concrètes de changement. [...] En primeur, un dialogue organisé s'est établi entre les plus démunis et leurs organisations, et des acteurs du monde politique, du secteur de l'aide sociale, de l'appareil judiciaire, du secteur culturel et du monde scientifique. Les pauvres sont ainsi non seulement reconnus comme des partenaires à part entière, mais également comme des spécialistes des questions de la pauvreté et de l'exclusion" (Vranken, 1998 : 73-74). Le RGP a mis l'accent sur l'implication directe de personnes qui vivent dans la pauvreté dans la définition d'initiatives de lutte contre la pauvreté et doit, dans cette optique, être vu comme un revirement dans l'approche du problème de la pauvreté. Le Rapport général identifie clairement l'enjeu de la participation des plus pauvres : "la philosophie du Rapport est de légitimer la pensée, issue de l'expérience de vie et des luttes, des personnes vivant dans la pauvreté de manière à considérer les pauvres comme des acteurs et non comme des objets de politiques et d'interventions"<sup>3</sup>.

En même temps, le Rapport Général sur la Pauvreté admet l'approche traditionnelle des pauvres comme 'groupe cible' de politiques. La logique sous-jacente du RGP concorde en cela avec la définition de la lutte contre la pauvreté en tant 'qu'objectif politique', la pauvreté étant considérée comme un problème à combattre via le recours adéquat à la politique sociale et aux institutions sociales. La meilleure illustration de ce raisonnement est que le RGP ne donne pas seulement la parole à des personnes qui vivent en situation de pauvreté : ledit rapport a été commandité par le Ministre de l'Intégration sociale. Le RGP a été élaboré en collaboration avec, d'une part, un groupe de pilotage composé de représentants des mouvements sociaux de défense des personnes dans la pauvreté et, d'autre part, de représentants des départements d'aide sociale de l'Union des Villes et Communes belges. La rédaction du RGP a fait l'objet d'un accompagnement rédactionnel par plusieurs collaborateurs d'organisations de coordination du domaine de l'action sociale générale. Il en résulte non seulement une combinaison peu claire entre une approche où les pauvres sont à la fois perçus comme les partenaires de la définition de la politique à suivre et en même temps les bénéficiaires de cette politique, mais on part également d'un dialogue entre tous les partenaires concernés, c'est-à-dire "les personnes qui vivent dans la pauvreté, les organisations où elles se réunissent et tous les acteurs qui sont impliqués dans la problématique (par exemple, CPAS, maillons de base, assistants sociaux, experts)" (Rapport Général sur la Pauvreté, 1994 : 8). L'élaboration de ce rapport doit permettre aux associations dites partenaires<sup>4</sup>, qui rassemblent au quotidien les personnes et familles très pauvres, de forcer la légitimité de leur participation au même titre que les autres acteurs (les CPAS, l'Union des Villes et Communes), et de formaliser la méthode de travail aujourd'hui connue sous le nom de 'méthode du dialogue'<sup>5</sup>.

Au moment de la rédaction du rapport, tant l'action sociale que la politique sociale sont simultanément vues comme étant un partenaire de dialogue et comme faisant partie

intégrante d'un 'autre monde'. Cette ambiguïté induit chez nous la question de savoir si la structure de suivi initiée par le RGP est suffisamment robuste et durable. En d'autres termes, la question est : le 'revirement participatif' implique-t-il réellement un changement paradigmatique où les gens qui vivent dans la pauvreté ne sont plus les 'objets' des politiques et pratiques axées sur la lutte contre la pauvreté, mais les 'acteurs' amenés à y participer ?

### 3. Le Rapport Général sur la Pauvreté : un changement paradigmatique ?

Un des mérites du RGP réside dans sa contribution à la prise de conscience que 'l'action sociale' et la 'politique sociale' ont une position ambiguë dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et ne produisent pas du bien-être par définition, mais qu'elles peuvent également contribuer à une expérience de mal-être. Vient ensuite le constat important que, malgré l'attention prioritaire accordée à la lutte contre la pauvreté, la pauvreté n'a pas baissé dans notre pays depuis la parution du Rapport Général sur la Pauvreté (Cantillon, 2010).

Le positionnement paradoxal de l'action sociale à la fois comme partenaire du dialogue et comme faisant partie d'un 'autre monde' est déterminant quant au développement de l'action sociale dans les pays occidentaux à partir des années 1970. La diversité des mouvements d'émancipation, y compris des mouvements de lutte contre la pauvreté, a touché l'action sociale à l'intérieur comme à l'extérieur. À l'intérieur est apparue une aspiration à la désinstitutionnalisation et au développement d'une offre différenciée, qui tendait à s'inscrire dans le prolongement de l'univers mental d'individus et de familles. À l'extérieur, l'action sociale essayait de vives critiques à propos de l'orientation interventionniste traditionnelle, et elle était montrée du doigt comme une profession qui continue à subsister pour elle-même, mais contribuant peu au bien-être de la population et ayant fini par atteindre un point où elle produisait du mal-être, car elle rendait les gens de plus en plus impuissants et dépendants de toutes sortes d'experts (Achterhuis, 1980). Fondamentalement, ces développements renvoient au 'double caractère' historique de l'action sociale : principalement développées à partir d'une logique de contrôle, les pratiques d'assistance sociale impliquent en même temps une dynamique propre, d'où leurs propriétés émancipatoires (Michielse, 1980 ; 1989).

Le RGP reflète également ce double caractère. La réalisation de l'existence du double caractère de l'action sociale implique, pour le débat sur la pauvreté, une demande de développement des connaissances à propos des raisons, arguments et situations qui concourent à la définition d'une situation de pauvreté et quelle contribution y est propre aux divers acteurs. Cette demande s'éloigne et contraste avec la tradition qui consiste à approcher la pauvreté en s'appuyant sur une définition du problème préalablement établi, à partir de laquelle on observe et étudie la réalité sociale en vue de proposer des

solutions potentielles. La définition de la pauvreté développée par Jan Vranken dès la fin des années 70 est souvent entendue dans le sens de cette tradition. Dans cette définition, la pauvreté est décrite comme "un réseau d'exclusions sociales étendu sur divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modèles de vie généralement acceptés par la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler par leurs seuls moyens" (Vranken, 2010 : 20). La définition de la pauvreté comme 'fossé' que les personnes vivant dans la pauvreté ne peuvent combler par leurs propres moyens ouvre un champ d'action pour des initiatives de lutte contre la pauvreté. Il offre pourtant peu de points de repère pour le développement des connaissances relatives à la manière dont les gens qui vivent dans la pauvreté gèrent leur situation et sortent (ou peuvent sortir) de la pauvreté, et quant à l'assistance sociale dont s'accompagnent ou non les stratégies déjà développées en partant de la problématique en soi. En même temps, la définition renferme une conception de la lutte contre la pauvreté comme volet de l'action sociale surtout comprise dans des secteurs distincts comme l'action sociale générale, l'aide sociale à la jeunesse, l'aide aux personnes handicapées, l'aide aux familles... y compris l'attente qu'au sein de ces secteurs distincts, le groupe cible soit sensibilisé à contribuer à l'élaboration des propositions d'action politique. La suggestion que l'action sociale peut 'résoudre' un problème social tenace comme la pauvreté comporte en même temps le risque de reléguer à l'arrière-plan le noyau matériel du problème de la pauvreté, de voir la pauvreté sous-estimée (Cantillon, 2010), et de voir réduite la pauvreté à un 'problème de bien-être' plutôt qu'un problème requérant une politique de protection et de redistribution (Lister, 2004 ; Roets et al., in press). À cet égard, en tant qu'élément et acteur de la lutte contre la pauvreté, l'action sociale est perçue comme une réponse à et/ou une solution aux situations problématiques sociales (Roose, 2006) et à la demande de rallier les personnes en situation de pauvreté à cette logique. Cette approche de la lutte contre la pauvreté comme mécanisme de correction de la politique sociale (Baert et Vael, 1995) comporte le risque d'atteindre un point où il ne sera plus possible de sortir des situations de pauvreté que par sujétion à la dépendance aux experts et/ou aux organisations de défense d'intérêts. En cela, la définition de la pauvreté établit déjà en soi un fossé structurel entre 'les uns', ceux qui vivent dans la pauvreté, et 'les autres', ceux qui ne vivent pas dans la pauvreté (Suijs, 2012).

Dès lors, les contours de la politique sociale doivent tenir compte du vécu dans la pauvreté ; il faut miser sur la participation comme point de départ, de même que sur la coordination des actions politiques. À la suite du RGP, la participation des personnes en situation de pauvreté a été consolidée. D'une part, en 1995, la Conférence Interministérielle de l'Intégration Sociale est chargée, en collaboration avec les organisations défendant les intérêts des plus démunis et avec le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, de chercher à créer un lieu de dialogue pour assurer le suivi de la démarche du RGP. D'autre part, en 1998, un Accord de coopération est conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique en matière de pauvreté (Moniteur belge, 16 décembre 1998 ; Moniteur belge, 10 juillet 1999). Il enté-

rine la démarche de partenariat initiée pour l'élaboration du RGP et prolongée dans la collaboration avec le Centre pour l'Égalité des Chances, en lui donnant une base légale et en la dotant d'un outil permanent : le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion Sociale. Ce Service joue un rôle essentiel de plateforme indépendante, qui "reconnait que les pauvres peuvent permettre à la société de découvrir et de changer ses propres mécanismes peu démocratiques. Entamer le dialogue constitue autrement dit un renforcement considérable des moyens d'action"<sup>6</sup>. L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, désigne singulièrement les "organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment" comme des interlocuteurs essentiels du processus de lutte contre la pauvreté. En effet, c'est en s'associant, en se rassemblant, en prenant la parole dans une démarche collective, que se construit et s'organise une pensée, une parole. Les personnes en situation de pauvreté mettent leurs expériences en commun et entament un dialogue avec d'autres. Ces fondements sont repris dans l'Accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique en matière de pauvreté conclu en 1998 en réponse au RGP. Cet accord de partenariat a été approuvé par tous les Parlements de notre pays (Moniteur belge, 16 décembre 1998 ; Moniteur belge, 10 juillet 1999) et a donc force de loi. L'accord de partenariat établissait les principes suivants pour la lutte contre la pauvreté :

- la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sont considérées comme une violation des droits constitutionnels. La lutte contre la pauvreté passe par le rétablissement de l'exercice des droits de l'homme, un objectif commun à toutes les autorités du pays ;
- la lutte contre la pauvreté requiert une politique transversale, globale et coordonnée dans tous les domaines de compétence et une évaluation de toutes les initiatives et actions qui sont entreprises ;
- pour assurer une politique pertinente, la participation de toutes les autorités et personnes concernées doit être renforcée, particulièrement celle des personnes qui vivent dans la pauvreté.

Les principes généraux formulés dans l'accord de partenariat expriment un engagement interfédéral d'action commune, ce qui entre en conflit avec les tendances de délimitation des compétences entre l'autorité fédérale et les autorités communautaires et régionales, avec pour résultat plusieurs accents mis dans l'approche du problème de la pauvreté. Ainsi, en Communauté française, par exemple, la discussion à propos de la lutte contre la pauvreté entretient un rapport avec la discussion menée à propos de l'éducation permanente de plusieurs acteurs concernés de la société. (Versailles, 2012) ; en Communauté flamande, en revanche, les associations où les pauvres prennent la parole ne sont pas reconnues comme des acteurs de l'action socioculturelle et ce, malgré leur ancrage dans le 'secteur du bien-être'. Nous trouvons un autre exemple dans la question relative à la signification du 'renforcement de la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté'. Nous appuyant sur une perspective d'intégration sociale,

ce renforcement de la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté (cet *empowerment*) trouve écho dans les stratégies d'activation (Suijs, 2012) et dans une tendance de plus en plus marquée à une conditionnalité plus importante des possibilités au niveau de l'effectivité des droits (associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, 2010). L'action participative continue donc à être approchée comme une 'action fonctionnelle' pour une politique plus efficace.

Pour rencontrer l'objectif de lutte contre la pauvreté, nous estimons nécessaire d'approfondir le concept de participation.

#### 4. Le concept de participation : une clé de lutte contre la pauvreté ?

Dans la continuité de la description de la pauvreté en tant que forme particulière d'exclusion sociale, la reconnaissance du point de vue des pauvres eux-mêmes est conçue comme une condition essentielle d'une politique axée sur la lutte contre la pauvreté (Dierckx, 2007). La participation est un concept-clé dans la discussion sur la pauvreté : les personnes en situation de pauvreté sont des personnes qui, structurellement – c'est-à-dire par l'organisation de la société elle-même – se voient assigner une fonction passive qui les rend socialement vulnérables et qui les empêche de jouer un rôle actif (Doom, 2001). Cette marginalisation peut en ultime conséquence aboutir au développement d'un 'schéma culturel' propre, caractérisé par un isolement prononcé, une influence sociale limitée et peu de mécanismes adaptés, et également par la résignation quant à sa propre situation ainsi qu'une torpeur des actions qui peuvent la modifier. Les mouvements sociaux de défense des personnes qui vivent dans la pauvreté tentent de briser ce schéma depuis des décennies déjà et revendiquent pour cela les droits sociaux constitutionnels qui visent à offrir la possibilité de mener une existence conforme à la dignité humaine (Hubeau, 1997 ; Raes et Coene, 2009). Dans le RGP, cet appel est traduit en mesures concrètes visant à soutenir la mise en œuvre effective du droit à la famille, au bien-être et à la santé ; le droit au travail et à la protection sociale ; le droit au logement et le droit de participation, de contribution et d'accès à la culture.

La participation peut, cependant, revêtir diverses formes. Un premier type de participation concédée aux plus pauvres les cantonne dans un rôle de témoins passifs, certes privilégiés, mais relégués à une fonction de révélateur de l'objet d'étude. D'innombrables recherches, études et analyses réalisées dans les milieux universitaires, syndicaux, politiques ou scientifiques, utilisent le témoignage des personnes en situation de pauvreté comme simple illustration ou comme matériau d'étude. La méthode de travail se trouve en quelque sorte clivée : les personnes en situation de pauvreté livrent leurs témoignages, compilés et agrégés ensuite par les chercheurs. L'analyse de l'expression des personnes pauvres, collectée au travers de consultations bilatérales, leur échappe ensuite. Un deuxième type de participation reconnue aux plus pauvres les inscrit dans

un rôle de témoins actifs, à qui il est demandé d'identifier les problématiques vécues 'par la base' dont ils sont eux-mêmes issus ou dans laquelle ils sont enracinés par leur histoire, puis de les transmettre à leurs responsables chargés ensuite d'en tirer les enseignements nécessaires. Un troisième type de participation conquis par les plus pauvres les assied comme véritables acteurs politiques de changement tout au long des processus de décision des politiques publiques qui les concernent (co-construction). Cette fonction d'acteurs véritables reconnue aux plus pauvres implique un changement radical de perception de leur rapport au savoir. Alors que le rôle de témoin, passif ou actif, est assumé à titre individuel, la fonction d'acteur politique de changement se développe, voire n'est possible qu'à l'appui d'un travail collectif, mené au sein de mouvements qui les rassemblent et qui s'inscrivent dans leur histoire.

Les deux premières approches sont fondées sur une conception de la participation comme accès aux droits ; la dernière approche implique une conception de la participation comme pendant de la marginalisation. L'approche de la participation comme 'accès' aux domaines centraux de l'intégration sociale implique, pour des raisons technico-juridiques, que le développement politique tende vers le but d'offrir à chacun des chances égales d'avoir part à la politique du domaine concerné et de pouvoir y prendre part. Avoir part, dans le sens d'avoir quelque chose à gagner dans la politique menée. La lutte contre la pauvreté requiert une politique inclusive "impliquant des mesures dans tous les domaines politiques visant à contribuer à soulager la pauvreté et l'exclusion" (Gouvernement flamand, 1995, in : Dierckx, 2007 : 292). 'Prendre part' concerne la manière active dont les personnes contribuent, en tant que citoyens, à donner corps à la politique et la manière dont elles vivent la citoyenneté. Ceci requiert une politique interactive concevant les personnes vivant dans la pauvreté comme des partenaires. La concrétisation d'une politique interactive est pour l'instant surtout mise en œuvre indirectement, via la représentation des pauvres par des personnes de confiance, qui fondent leur apport sur le dialogue avec des personnes vivant dans la pauvreté (Dierckx, 2007). 'L'action participative' via la 'méthode du dialogue' est vue comme une étape supplémentaire vers la participation.

L'action participative répond, à cet égard, à plusieurs fonctions, à savoir une fonction éducative, une fonction pacifiante et une fonction intégrante (Thomassen, 1979). La fonction 'éducative' conçoit la participation comme un processus d'auto-renforcement : via la participation, les gens gagnent de l'habileté en participation. La fonction 'pacifiante' fait référence à la base sociale qui est réalisée via la participation : les décisions collectives adoptées dans le cadre d'un lien participatif sont acceptées plus facilement sur le plan individuel. La fonction 'intégrante' concerne l'accroissement du sentiment communautaire : la participation conduit à l'expérience de la société en tant que communauté d'appartenance, et à laquelle on se sent lié.

Dans la description de la participation comme 'accès', l'action participative est définie à la fois comme un indice d'efficacité politique puisque les gens ont part à la société et

comme un indice de citoyenneté active puisque les gens prennent activement part à la société. Cette approche de la participation fait référence à un principe de base important de l'État de droit, notamment la protection des droits et des libertés individuels et collectifs. Elle repose en même temps sur l'hypothèse que les conditions sociales d'exercice des droits et libertés soient égales pour chacun. Ce qui est en contraste criant avec la réalité de la pauvreté et conduit en fin de compte à établir une distinction plus tranchée entre d'un côté 'les pauvres' (qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits) et de l'autre 'les non-pauvres' (qui peuvent faire valoir leurs droits). Cette dichotomie renferme un risque d'individualisation du problème de la pauvreté en problème de comportement 'déviant' : un manque de compétences et d'aptitudes auquel il convient de remédier via des interventions sociales et pédagogiques.

Dans une approche de participation comme 'pendant de la marginalisation', la participation est considérée comme un processus de fait dans lequel les gens, compte tenu de l'inégalité des chances entre les groupes sociaux de la société, sont impliqués de façon inégale et de plusieurs façons différentes. En d'autres termes, par rapport à d'autres groupes sociaux, les personnes qui vivent dans la pauvreté participent 'de façon inégale' à la société dans ce sens où elles sont, plus que d'autres groupes sociaux, exclues des piliers sociaux centraux que sont le travail, l'enseignement, les soins de santé, etc. et où leur mode de participation s'exerce 'de façon différente' dans le sens où elles courent, plus que d'autres, le risque d'être confrontées à des formes de participations négatives ou socialement isolantes (Vettenburg, 1988). Parmi les formes négatives de participation figure, par exemple, la confrontation avec des formes de 'protection' empreintes de clichés, et qui peuvent conduire à une (aggravation de l') exclusion sociale. Dans le RGP (1994), de nombreux exemples sont cités, comme le risque accru encouru par des personnes vivant dans la pauvreté face à une mesure prise dans le cadre de la protection de la jeunesse et de l'aide spéciale à la jeunesse, et la crainte des familles pauvres de voir leurs enfants être placés. Par exemple, le fait de dépendre d'une assistance en permanence est une forme de participation socialement isolante.

La participation comme pendant de la marginalisation signifie que la participation est considérée comme un 'point de départ' de la politique. La lutte contre la pauvreté requiert une analyse historique et sociale des problèmes sociaux, où l'on vérifie si et de quelle manière apparaissent dans les différents domaines de la vie sociale, des lignes de rupture conduisant à une marginalisation de personnes considérant les normes en vigueur dans ce domaine. D'entrée de jeu, cette analyse doit s'opérer 'conjointement' avec les personnes qui vivent dans la pauvreté ; le but étant de parvenir à une définition du problème et une production de connaissances dans lesquelles chacun se sent reconnu et impliqué. Le 'droit à une existence conforme à la dignité humaine' est, dans cette approche, plutôt considéré comme un objectif politique que comme une 'pierre de touche de la politique'.

### 5. Ancrage structurel d'une participation formelle dans les structures politiques

Dans ce qui suit, nous discuterons des pratiques politiques qui, en Flandre, sont vouées à garantir l'ancrage structurel de la participation formelle et directe des personnes qui vivent dans la pauvreté dans les structures et pratiques politiques dans le droit-fil du RGP. La dynamique construite lors de l'élaboration du RGP s'impose aujourd'hui comme une expérience essentielle de la participation des plus pauvres aux processus de décision politique : "la méthode des groupes de dialogue a pour objectif de donner aux personnes en situation de pauvreté la possibilité de jouer un rôle actif dans les échanges et les discussions visant l'élaboration de propositions politiques, grâce à leur participation dans les associations qui les rassemblent et leur donnent une voix. L'essence de la méthode réside dans le fait que la planification et le processus décisionnel sont adaptés au rythme du groupe. Elle a été mise au point et utilisée pour la première fois en Belgique en 1994 à l'occasion de la préparation du Rapport Général sur la Pauvreté (1995)". Dans ce qui suit, nous revenons sur les associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole (5.1) et sur l'intervention des experts du vécu (5.2) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

#### 5.1 Les réseaux de lutte contre la pauvreté

Les réseaux (belge, flamand, wallon, bruxellois) de lutte contre la pauvreté<sup>8</sup> ne peuvent tirer leur légitimité à représenter véritablement les plus pauvres que dans la mesure où ils en ont effectivement reçu le mandat de ceux-ci, dans un processus de rassemblement permanent, inscrit dans le long terme, qui permet d'en construire les fondements dans une histoire réciproque. La pertinence de l'action des réseaux réside évidemment dans la dynamique de concertation de ses membres et de représentation d'un panel plus large d'acteurs.

Beaucoup d'associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole mettent notamment la 'méthode du dialogue' en relief : elles encouragent les personnes qui vivent dans la pauvreté à témoigner de leur vécu dans la pauvreté et à développer la confiance qu'elles ont dans leur capacité à surmonter leur situation de vie dans la pauvreté. "Grâce aux méthodologies de dialogue et d'auto-organisation, avec comme exemples éloquentes les associations où les pauvres prennent la parole, les pauvres ont eu l'opportunité de rencontrer des compagnons d'infortune, d'échanger des idées et des expériences et de se manifester en tant que groupe de pression". À ces occasions, les témoignages individuels sont consignés par écrit et utilisés à la fois comme instrument d'apprentissage collectif de lutte contre la pauvreté et, en fonction de l'analyse de ces témoignages, de moyen pour parvenir à des propositions et conseils concrets en matière de lutte contre la pauvreté. Les expériences individuelles sont donc collectivisées en une opinion commune (De Cock, 2003a).

Les associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole sont donc un acteur essentiel de la définition d'une politique interactive en matière de lutte contre la pauvreté. Leur apport rend très claire la complexité du problème de pauvreté, même s'il creuse paradoxalement le fossé entre la vie dans la pauvreté et la logique d'une politique efficace. On constate en effet que cette forme de participation politique présente des lacunes : les groupes cibles distingués au sein de la problématique de lutte contre la pauvreté ne sont pas tous suffisamment représentés et la formation du réseau continue dans une grande mesure à reposer sur l'initiative des associations où les pauvres prennent la parole.

Le moteur des 'associations où les pauvres prennent la parole' semble donc pour l'instant surtout être le processus d'épanouissement individuel des pauvres, voire la "construction de capital social et culturel en tant que préparation à la participation politique" (Van Robaeys et al., 2005 : 168) ; elle accroît la capacité de ces pauvres à faire entendre leur voix. Dans l'étude qui a été menée pour le compte de la Politique scientifique fédérale, '(G)een blad voor de mond : spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid' (Van Robaeys et al., 2005), l'accent est mis sur la constitution de capital social et culturel des associations, mais surtout de ses membres individuels, en guise de préparation – et si pas comme condition – à la participation politique. Le tout implique un processus d'apprentissage et de développement individuel de la part des personnes vivant dans la pauvreté, ce qui comporte également un risque, parce que ce processus d'apprentissage individuel des pauvres est axé sur "la production de capital culturel. Ce qui nous ramène à l'importance des activités axées sur l'identité. (...) Ce capital culturel est indispensable pour pouvoir assurer un apport dans le processus politique. Presque toutes les associations formulent des recommandations politiques en puisant dans ce capital d'expériences vécues. Cependant, la construction de cette expertise du vécu requiert tellement d'énergie et d'investissements de la part des associations que celles-ci ne trouvent parfois pas le temps pour les activités qui visent à influencer sur la politique, et se voient par conséquent obligées de les mettre de côté" (Van Robaeys, 2005 : 169). Le capital culturel mobilisé autour de la table n'est pas identique pour tous les acteurs du débat. La participation des plus pauvres repose sur une dynamique de croisement des savoirs. La démarche de croisement des savoirs<sup>10</sup> et des pratiques repose sur un *a priori* à la fois éthique et épistémologique : toute personne, même la plus démunie, détient potentiellement les moyens de comprendre et d'interpréter sa propre situation. C'est l'analyse du vécu des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion qui constitue le point de départ d'une construction de savoirs croisés.

Il s'agit d'une fécondation réciproque. Chacun des partenaires de l'échange apporte à l'autre les éléments d'une production et d'une transformation de son propre savoir. Il ne s'agit pas de plaider pour un savoir unique et uniforme, sorte de synthèse des différents types de savoirs. Chacun existe comme acteur et auteur à part entière de sa propre pensée et de son action, comme détenteur d'un savoir reconnu par les autres

acteurs. Assurer les conditions d'un réel croisement des savoirs et des pratiques suppose aussi de penser l'entrecroisement de pouvoirs. D'un côté, gérer le pouvoir dont disposent *a priori* et inévitablement les acteurs politiques, institutionnels, professionnels et les scientifiques et de l'autre, construire et renforcer les parcelles de pouvoir dont disposent les personnes en difficulté associées à d'autres pour la défense des responsabilités et des droits fondamentaux de tous.

Les savoirs académiques et théoriques ont un pouvoir reconnu socialement. Ils peuvent être libérateurs par leur pouvoir d'élucidation et d'explication. Ils permettent d'agir, de faire des choix, mais ils ont aussi un pouvoir d'oppression et d'exclusion. Lorsqu'ils ne reconnaissent pas les savoirs d'expérience et d'action, ils s'imposent alors comme la seule description du monde. Cependant, dans une démarche de croisement des savoirs, les savoirs théoriques ne sont plus perçus comme des normes qui s'imposent. Ils peuvent être critiqués.

Les rapports de dialogue sont inégaux. Il s'agit de relations de pouvoirs, car les savoirs sont reconnus du côté des décideurs et inconnus, voire niés, du côté des personnes en difficulté. Par ailleurs, les moyens d'expression ne sont pas les mêmes, ni l'habileté dans leur usage. Par le croisement des savoirs et des pratiques, il s'agit d'associer l'effort de construction par chacun de son propre savoir et la co-construction d'un produit commun. Il s'agit de déconstruire pour reconstruire, de se laisser interpellé et d'accepter le déplacement de son point de vue. Dialoguer force le respect mutuel.

Enfin, la dimension du temps constitue un autre obstacle essentiel à relever. L'agenda du politique est rarement celui des plus pauvres. Toute procédure de travail qui impose aux personnes pauvres un *timing* incompatible avec leur propre rythme est par essence contreproductive. Il est certes très difficile pour l'acteur politique de respecter le processus de travail des plus pauvres, pour qui la prise de parole publique commande un travail de préparation non négligeable, voire un temps d'évaluation et de mise en perspective par la suite.

Le risque de la représentation des personnes en situation de pauvreté au travers des réseaux de lutte contre la pauvreté touche à la légitimité du mandat. Les associations membres des réseaux ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs ni ne défendent les mêmes intérêts que leur public cible. En se posant comme intermédiaires entre les personnes en situation de pauvreté et les autorités politiques, ils ne permettent plus à ces dernières de s'assurer que la parole apportée par les premiers est bien celle des plus pauvres. Sans aller jusqu'à soulever l'hypothèse de la confiscation de la parole par des acteurs qui se font reconnaître et subsidier comme plates-formes représentatives d'une population, se pose néanmoins la question de la colonisation des processus de construction de la parole par les plus pauvres par des intermédiaires professionnels ou semi-professionnels. En d'autres termes, la dynamique des réseaux entraîne une institutionnalisation de la parole des plus pauvres, portée désormais par des intermédiaires reconnus comme interlocuteurs privilégiés des autorités politiques. L'existence

des rapports de force, pourtant inhérents au dialogue participatif, risque de se voir gommé, ou lissé, par l'intermédiation institutionnelle des plus pauvres au travers des réseaux, susceptibles d'orienter la parole des plus pauvres en fonction d'intérêts qui ne seraient plus ancrés dans un travail d'éducation permanente 'de base'. L'objectif de la participation des plus pauvres à la décision politique ne se fonde pas nécessairement dans le consensus ni même le compromis. Le risque est patent d'instrumentaliser leur participation pour les voir cautionner les décisions politiques à prendre.

"L'importance de l'aspect collectif dans un contexte de participation n'est pas neuve et cependant il reste toujours fragile et la tentation est grande, pour ceux qui 'consultent', de sérier les interlocuteurs de façon à ne pas devoir faire face à des revendications collectives trop fortes. De même, prétendre consulter la société civile via ses organisations peut aussi servir de moyen de manipulation, en s'adressant à certaines associations plutôt que d'autres, ou en influençant leur parole par le biais du subventionnement (Seckinelgin, 2002)"<sup>11</sup>.

Participer ne signifie pas être d'accord, ni partager le pouvoir. La participation des plus pauvres vise à peser sur la décision politique, à convaincre les décideurs, et non pas à cautionner leurs décisions. Il est essentiel que la parole des plus pauvres apparaisse clairement dans le processus d'élaboration de la décision, et que le décideur politique motive, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il s'en démarque. L'interpellation par les plus pauvres doit rester possible, même après la décision politique, pour en critiquer la pertinence ou en solliciter l'amélioration.

La capacité de verbaliser une situation donnée pour en exprimer un message porteur de sens et susceptible de nourrir une réflexion collective impose de pouvoir prendre distance par rapport à son vécu. Les plus pauvres vivent des conditions de vie difficiles et la première expression des réalités traversées peut être marquée par la colère, l'incompréhension, voire la révolte. Un long travail de conscientisation est indispensable pour construire une parole qui puisse être mise en perspective avec celles de pairs, et *a fortiori* avec celles d'autres acteurs du débat public. Ce travail d'éducation permanente se réalise au sein d'associations et de lieux où se rassemblent des personnes et familles très pauvres.

Les intérêts que défendent les personnes vivant dans la pauvreté doivent dès lors être captés dans leur impact politique par la société (Redig et Dierckx, 2003). Pour l'accroissement de cet impact politique, on recherche surtout des formes de modernisation administrative (Dierckx, 2007). Ce qui, cependant, nous ramène à l'objectif de combler le 'fossé' entre 'pauvres' et 'non-pauvres'. L'impact politique plus fort de l'objectif de lutte contre la pauvreté ne réside cependant pas dans l'amélioration de l'organisation administrative ; il réside fondamentalement dans la question de cadrer la pauvreté et la lutte contre la pauvreté comme processus démocratique, où de l'importance politique est accordée à l'aspiration à une égalité sociale accrue et à une réduction de la pauvreté dans notre société sur la base de la solidarité (Lister, 2004). Il est essentiel de rappeler

que la décision politique appartient à l'acteur politique démocratiquement élu pour jouer ce rôle, tandis que la participation des plus pauvres permet de faire apparaître un rapport de force inévitable, un rapport de pression inhérent aux positions différentes que les uns et les autres ont dans la société.

Le rapport à la parole, le rapport au groupe, le positionnement face à des tiers issus de milieux socio-professionnels différents, les rapports de force qui en résultent, la maîtrise de la terminologie utilisée, le rapport au temps, les référents culturels explicites ou implicites, les processus de développement de la pensée, les aller-retour incessants entre l'histoire personnelle et l'élaboration d'une analyse plus générale constituent autant de facteurs à prendre en compte.

## 5.2 Les experts du vécu

En mars 2004, le Gouvernement fédéral décide d'engager des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. L'objectif annoncé est "d'intégrer le point de vue des personnes vivant dans la pauvreté au sein des services publics fédéraux, d'améliorer l'accessibilité des services publics pour tous les citoyens, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté"<sup>12</sup>. C'est également le cas en Flandre où l'on mise clairement sur la formation et l'emploi des experts du vécu dans la pauvreté via le Décret flamand de Lutte contre la Pauvreté en 2003 (Degrande, 2003). Depuis 1999, la formation des experts du vécu de la pauvreté est organisée au sein de l'association sans but lucratif *vzw De Link*. Du soutien est également prévu lors des premières phases de l'embauche des experts du vécu formés (Goossens et al., 2003). *De Link* base la formation sur la notion d'un profond fossé entre pauvres et non-pauvres creusé par des processus structurels de marginalisation et d'exclusion sociale conduisant chez les pauvres à un déficit d'aptitudes et de connaissances qui leur fait perdre prise sur leur propre existence. Ce fossé est désigné comme étant le "chaînon manquant : un fossé creusé en matière d'aptitude, connaissances et ressenti entre ceux qui sont dans l'obligation de surmonter la pauvreté au quotidien et les autres. Un pont doit être jeté entre l'univers mental de la classe moyenne et l'univers mental du pauvre" (Goossens et al., 2003 : 214). Dans ce sens, l'intervention d'experts du vécu formés est légitimée en tant que méthodologie d'assistance et d'aide sociale aux pauvres et dans la politique (Spiesschaert, 2005). Dans la mesure où, en se basant sur leur propre vécu de la pauvreté, ils peuvent "comprendre et transférer la logique qui se trame derrière les stratégies de survie développées" (Goossens et al., 2003 : 214), ce qui conduit à combler le 'fossé' entre les personnes en situation de pauvreté et l'assistance et le service et/ou la politique.

Au cours de ces dix dernières années, des experts du vécu formés ont été embauchés dans un vaste spectre de pratiques politiques et de pratiques d'assistance et d'aide sociale comme *Kind & Gezin* (De Cock, 2003b), entre autres, et dans les services publics

fédéraux (SPP IS, 2006 ; 2008). Plusieurs points noirs et dilemmes réapparaissent cependant lors de l'implémentation de l'emploi de l'expertise du vécu (voir Suijs, 2012).

Dans les pratiques de *Kind & Gezin* en Flandre, par exemple, on fait, entre autres, référence au risque de mettre en place une responsabilité partagée entre les experts du vécu et les infirmiers : "à ce moment-là peut naître à l'égard de l'expert du vécu l'attente qu'il donne, à la manière d'un *deus ex machina*, l'efficacité et la dynamique ultimes à l'aide sociale. C'est surestimer la possibilité et la responsabilité des experts du vécu" (De Cock, 2003b : 192-193). De l'enquête d'évaluation menée à propos du rôle des experts du vécu au sein des services fédéraux (Roets et al, in press) ressort une même 'responsabilité partagée' productrice de risques tant au niveau des perspectives d'avenir de l'expert du vécu en question qu'au niveau de la politique et de l'organisation. Une perspective d'avenir tragico-optimiste semble se développer pour les experts du vécu à l'échelle individuelle : bien que les experts du vécu aient investi dans la formation et dans le processus d'apprentissage individuel et qu'ils soient embauchés, comme leur fonction n'est pas 'légitimée' par un diplôme, ces experts sont condamnés à toujours exercer les mêmes rôles et fonctions d'expert en lutte contre la pauvreté au sein des services publics fédéraux. Au niveau politique et organisationnel, il s'avère que le rôle et la participation des experts du vécu, qui sont perçus comme les experts et traducteurs du 'maillon manquant' entre les personnes en situation de pauvreté et les administrations, induisent une déresponsabilisation d'autres employés quant à l'élaboration d'un service de qualité et pertinent.

Le rôle des experts du vécu peut donc avoir un effet très contre-productif : le problème de la pauvreté court plus le risque d'être dépolitisé que d'être remis en question, et le processus d'apprentissage collectif dans notre société, d'être discrédité. Il est paradoxal de constater que l'identification du problème ("un fossé profond entre les personnes vivant en pauvreté et le reste de la société"<sup>13</sup>) et de la solution proposée pour le combler ('les experts du vécu') a, précisément, été menée en dehors de la participation des plus pauvres. Il n'est pas certain que la participation active des plus pauvres à l'élaboration de cette initiative aurait donné comme objectif premier aux experts du vécu un rôle de médiation, ou d'intermédiaire.

Si l'expérience entend améliorer la prise en compte de la parole des personnes en situation de pauvreté, c'est au travers d'un canevas d'intervention sociale qui n'a pas été défini par les personnes en situation de pauvreté eux-mêmes, mais par l'autorité publique. Le fait que la fonction soit assumée par une personne issue d'un milieu défavorisé n'écarte pas le constat, puisque la définition de la formation suivie et la mission reçue reste l'apanage de celle-ci, selon les objectifs qu'elle décide elle-même de poursuivre au travers de l'outil.

L'initiative des 'experts du vécu' tend à formaliser la parité en la posant sur le plan cognitif et conceptuel, reconnaissant aux uns l'expertise scientifique conforme aux paradigmes de la rationalité dominante, et aux autres, l'expertise du vécu. Cette recherche de parité fait

cependant fi d'une autre dimension fondamentale du travail partenarial, qui doit assurer à chaque partenaire la liberté de son expression. Dès lors qu'un rapport de force hiérarchique existe entre les différents 'experts', la parole de l'un n'est pas libre si son cadre d'expression est prédéfini par l'autre. On doit s'interroger si la parole des 'experts du vécu' est véritablement libre alors que ces personnes sont fonctionnellement et organiquement subordonnées à l'autorité publique qui définit leur mission et paie leur traitement.

Il faut donc souligner la nécessité de l'autonomie de la parole des plus pauvres par rapport aux autres acteurs du débat, particulièrement de l'autorité publique compétente pour prendre les décisions politiques. Les rapports d'évaluation du projet des experts du vécu n'ont pas manqué de souligner l'importance de l'autonomie du sujet dans le développement de l'*empowerment* espéré comme perspective au dit projet<sup>14</sup>.

Enfin, la participation des plus pauvres pose la question du mandat donné aux personnes appelées à prendre part, en délégation symbolique au nom des autres, au processus de décision politique.

L'expérience du RGP a démontré que la légitimité de ce mandat prend ses racines dans les lieux où s'exprime le travail de conscientisation des plus pauvres, en l'occurrence, historiquement, les associations dites partenaires du RGP. En quelque sorte, le mandat est donné par les pairs. L'initiative des 'experts d'expérience' révèle un mandat donné par l'autorité publique elle-même, dans un rapport professionnel hiérarchique, dont le risque est de placer le travailleur en 'porte-à-faux' avec ses pairs qui ne lui reconnaissent pas nécessairement la légitimité de la délégation en leur nom.

Une participation au débat politique, sans mandat légitime reçu des 'pairs' contrevient au processus d'émancipation des plus pauvres que ce débat, précisément, entend promouvoir.

## 6. Conclusion

La politique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est, dans notre pays, fortement ancrée dans la politique d'intégration sociale. La définition du problème de la pauvreté retenue dans notre pays semble être un fondement pour une réorientation du problème de la pauvreté en un problème d'État-providence plutôt qu'un problème politique. Dans ses effets ultimes, ce glissement implique que la participation de personnes vivant dans la pauvreté à une politique de lutte contre celle-ci débouche sur un contrôle du problème de la pauvreté plutôt qu'une lutte contre la pauvreté (Mestrum, 2002). C'est en même temps courir le risque de voir cette participation réduite à une stratégie d'activation ciblant des personnes vivant dans la précarité impliquant la redéfinition de la description de la pauvreté en problème individuel d'ordre psychoso-

cial plutôt que comme problème d'exclusion sociale et de voir l'éducation individuelle des personnes vivant dans la pauvreté posée comme principe (Suijs, 2012).

Dans notre vision, cependant, le tout relève fondamentalement le besoin de repolitisation et de repédagogisation du débat sur la pauvreté. Le besoin de repolitisation réside dans la question du lien entre pratique et politique intrinsèquement lié au choix socialement politique de société socialement équitable, à comprendre comme une société où il existe, pour tous les citoyens, une plus grande égalité des chances à mener une existence conforme à la dignité humaine et ce, par les mécanismes de solidarité via une politique de protection et de redistribution. Le besoin de repédagogisation réside dans la demande de prise de recul accru à l'égard de l'évidence des logiques existantes en politique et en pratique, au profit d'une radicalisation du problème de la pauvreté en premier lieu comme problème démocratique auquel tout le monde soit sensibilisé dans la société. Le tout requiert un débat plus large quant à la signification de la pauvreté dans le contexte du combat mené pour l'égalité des chances à mener une existence conforme à la dignité humaine. Dans cette optique, la lutte contre la pauvreté est une 'pierre de touche' pour une politique démocratique.

## NOTES

1. Le terme 'pauvre' a été choisi car c'est celui qu'utilisent généralement les associations où ils se rassemblent et prennent la parole.
2. Voir notamment : 'Les pauvres font de la politique - la démocratie participative, une opportunité ?', Conseil bruxellois de coordination sociopolitique ASBL, 11/2011.
3. RGP, page 16.
4. *Belgisch Netwerk Armoedebestrijding ; Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen ; Centrum Kauwenberg ; De Cirkel ; Lutte Solidarité Travail ; Mouvement ATD Quart Monde/Beweging ATD Vierde Wereld ; Project Kansarme Vrouwen van de Stedelijke Emancipatieraad Leuven.*
5. Voir notamment : 'En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel', Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, juin 2001.
6. F. Spiesschaert, La méthodologie de l'Expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale : Bases, formation et fonctionnement, Acco, Leuven, 2005.
7. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté : Petits pas - grands changements, Réseau européen de lutte contre la pauvreté Belgique, Site Internet : [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu) Janvier 2009.
8. Réseau belge de lutte contre la pauvreté, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, *Brussels Platform Armoede*, Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté, *Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen*.
9. F. Spiesschaert, La méthodologie de l'Expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale : Bases, formation et fonctionnement, Acco, Leuven, 2005.
10. Pour plus de développement, voir J. Fierens, Le croisement des savoirs, quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble, éd. L'Atelier - éd. Quart Monde, Paris 1999 ; Centre Interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social de la Faculté de Droit des F.U.N.D.P., Luites Solidarités Travail (LST) et Temps Pour la Recherche d'Outils Conviviaux (TROC), 'Partenariat-Logement. Vers un savoir sur le logement élaboré, en commun, par des universitaires et des personnes vivant dans des situations de pauvreté, Namur', Namur, FUNDP, 1999.

11. Centre pour l'égalité des chances, Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, '10 ans, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : Vers l'égalité', 2003, chap. XXI, 'la participation à la lutte contre la pauvreté'
12. Le projet pilote a été décrit par le Plan national d'action pour l'intégration sociale comme 'bonne pratique'. Le 'label' s'applique à un projet pilote aux desseins ambitieux, cherchant à se montrer novateur dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sociale et de la politique de la diversité.
13. "Il existe un fossé profond entre les personnes vivant en pauvreté et le reste de la société. Ce fossé se creuse dans différents secteurs de la société et souvent à différents niveaux simultanément. Il s'agit notamment de failles relatives à l'éducation, à la santé, au logement, à la langue, au revenu, au réseau social, à la participation". Voir la présentation sur le site du SPP Intégration Sociale : <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/les-experts-de-vecu>.
14. Évaluation du projet pilote 'Experts de vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein des services publics fédéraux', T. Van Regenmortel (coord.), HIVA - K.U.Leuven, 2010.

### CHAPITRE 3

## Les ambivalences de 'l'activation sociale'

*Abraham Franssen, Greet van Dooren, Janne Kuppens,*

*Julie Druetz et Ludo Struyven*

Depuis le vote de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale (DIS), le principe général de l'activation socioprofessionnelle s'impose comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). Si ce principe général est aménagé par les motifs d'équité et de santé qui peuvent être invoqués pour dispenser le demandeur d'aide de sa disposition au travail, il n'en demeure pas moins que l'aide sociale est désormais sous-tendue par la finalité de l'insertion par et dans l'emploi.

C'est en ce sens que les CPAS ont considérablement renforcé leurs services d'insertion socioprofessionnelle, redéfini les modalités et les outils de l'accompagnement et accru les mesures de mise à l'emploi.

Force est pourtant de constater que, pour une majorité des usagers des CPAS, cet objectif demeure lointain, voire hors d'atteinte. Ainsi par exemple, en Région de Bruxelles-Capitale, seul un tiers des bénéficiaires du revenu d'intégration fait l'objet d'un accompagnement en insertion socioprofessionnelle, et la proportion, environ 10%, de ceux qui bénéficient d'une mise au travail (essentiellement et de manière provisoire via les emplois 'article 60') est encore bien plus réduite (SPP Intégration Sociale, bulletin statistique mars 2012).

Dès lors, de nombreux CPAS ont développé, sous des vocables multiples (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation et pré-trajet), des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi.

Une recherche exploratoire sur les représentations et les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges, menée par l'Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA - KULeuven) et le Centre d'études sociologiques (CES-Facultés universitaires Saint-Louis) avec le soutien du SPP Intégration Sociale<sup>1</sup> trace les contours de ces initiatives qualifiées 'd'activation sociale'. Cette recherche est basée sur une enquête en ligne auprès des 589 CPAS de Belgique, et à laquelle 224 d'entre eux ont répondu<sup>2</sup>.