

Un Rapport général sur la pauvreté suivi d'effets

MÉLANIE JOSEPH est juriste et travaille au Service interfédéral de lutte contre la pauvreté depuis 2016. Elle a participé à l'élaboration et à la rédaction de trois rapports bisannuels et entame cette année son quatrième cycle de concertation. Elle s'intéresse particulièrement aux questions et enjeux liés aux droits de l'homme, à la durabilité et à la participation des personnes en situation de pauvreté.

AGATHE OSINSKI est post-doctorante à l'Université de Louvain et alliée du mouvement ATD Quart Monde depuis plusieurs années. Elle a participé au dixième cycle de consultations du Service de lutte contre la pauvreté, qui portait sur les questions de « Durabilité et Pauvreté ». Elle a défendu sa thèse, sur le Croisement des Savoirs, en 2021.

GEORGES DE KERCHOVE, avocat honoraire, est membre actif du Mouvement ATD Quart Monde depuis près de cinquante ans. Passionné par les droits humains, il a milité pendant plus de deux décennies aux côtés des sans-abris bruxellois et a témoigné des combats menés avec eux dans un livre intitulé *Rue des Droits de l'Homme*, paru en 2018.

En Belgique, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté est un outil structurel de lutte contre la pauvreté. Il résulte d'un accord de 1998, accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté signé entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Le service édite des rapports bisannuels conçus collectivement. Les militants d'ATD Quart Monde y participent, de même qu'au groupe AGORA qui agit pour la jeunesse.

33

Dialoguer pour avancer (Mélanie Joseph)

Mardi 10 mai 2022. Dans les locaux du Service de lutte contre la pauvreté (en abrégé SLP), à deux pas de la gare du Midi à Bruxelles, c'est jour de concertation, mais aussi de retrouvailles. Après deux années de réunions tenues principalement à distance à cause du COVID-19, un nouveau cycle de concertation commence en présentiel. Son thème, « La dimension financière de la pauvreté », sera discuté, étudié et approfondi collectivement jusqu'à la publication du prochain Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, prévu en décembre 2023. Un exercice démocratique unique en son genre organisé par un Service – public, indépendant et interfédéral – qui l'est tout autant...

À l'origine, le Rapport Général sur la Pauvreté

Le SLP est né suite au *Rapport Général sur la Pauvreté*¹ paru en 1994, qui demandait la mise en place d'un outil et d'un lieu de dialogue structurels de lutte contre la pauvreté. Commandité par le Gouvernement fédéral de l'époque, ce rapport était le fruit de deux années de travail et avait réuni des associations au sein desquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, des travailleurs de l'aide sociale et de l'aide à la jeunesse, des enseignants, des médecins, des partenaires sociaux, etc. En 1998, un « Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté »² fut signé entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Cet accord prévoit, entre autres, la création du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dont la mission première est l'évaluation de l'effectivité des droits de l'homme dans les situations de pauvreté ainsi que la formulation de recommandations au niveau politique. Pour ce faire, le Service est responsable de la rédaction, tous les deux ans, d'un Rapport bisannuel. C'est ainsi qu'en 2022, onze Rapports bisannuels³ ont déjà vu le jour grâce à la concertation mise en place avec une multitude d'acteurs, et pour laquelle ATD Quart Monde, à chaque fois, a apporté une contribution importante.

Un rapport démocratique et participatif

Si c'est au SLP que la mission de rédiger des rapports bisannuels a été confiée, il s'agit avant tout d'un exercice collectif et profondément démocratique. À titre d'exemple, la concertation autour du Rapport « Durabilité et pauvreté »⁴, publié en décembre 2019, a réuni pas moins de 147 organisations et 247 participants : des personnes en situation de pauvreté et des associations, des CPAS, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs, des administrations, etc. Alors que ces dernières années, les personnes en situation de pauvreté n'ont guère été impliquées dans le débat sur les changements environnementaux et climatiques et sur l'indispensable politique en la matière, leur engagement dans un processus de concertation avec de nombreux autres acteurs a montré la volonté de ces personnes de participer au débat sur l'avenir de la planète, qui est aussi le leur et celui de leurs enfants. Le Rapport bisannuel le souligne haut et fort : « *Le chemin vers la durabilité est fait de dialogue, de collaborations et de partenariats, en particulier avec les plus pauvres* ».

Une démocratie de bas en haut

Trois ans plus tard, le Rapport bisannuel « Durabilité et pauvreté », pour ne citer que lui, continue de faire son chemin dans le monde politique et académique. Il en va de même pour d'autres travaux et recommandations du Service, par exemple en matière de statut cohabitant, de non-recours aux droits et de tests d'impact pauvreté, qui peuvent contribuer à inscrire à l'ordre du jour de l'agenda politique des questions de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Qu'il s'agisse de politique fiscale, environnementale,

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

2. Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M. B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

3. <https://www.luttepauvrete.be/publication/duservice/rapport-bisannuel/>

4. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique*. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

économique ou encore sociale, le SLP continue de promouvoir l'implication des personnes en situation de pauvreté dans les processus de décision politique et de relayer le message profondément démocratique de l'Agenda 2030 des Nations Unies : « *To leave no one behind* » (ne laisser personne de côté).

Le service de lutte contre la pauvreté : de la consultation à la décision ? (Agathe Osinski)

ATD Quart Monde : vers une démocratisation de notre société

Il y a un an, dans les pages de la revue belge *En Question*, nous écrivions avec mon amie et collègue, Sixtine Van Outryve d'Ydewalle, sur ce qu'apporte ATD Quart Monde à notre démocratie défaillante. Nous brossions un tableau large des lieux et des manières dont ATD participe à démocratiser la société : à travers la réappropriation de l'espace public avec les bibliothèques de rue, par la création de lieux de parole que sont les Universités populaires, par la participation à la recherche scientifique dans les processus de Croisement des Savoirs, ou encore via l'analyse et l'élaboration des politiques publiques, notamment dans le cadre du Service de lutte contre la pauvreté. À l'instar de son fondateur, le père Joseph Wresinski, qui rêvait que les plus pauvres franchissent un jour « *les marches de l'ONU, du Vatican et de l'Élysée* », nous constatons qu'ATD Quart Monde continue à lutter pour que ses membres investissent les espaces dont ils sont trop souvent exclus. Par ces différentes actions, démarches et par son existence même, le mouvement cherche, année après année, à démocratiser la société en faisant de la place à la parole et aux actions des familles qui résistent quotidiennement à la misère.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Depuis que nous avons écrit ces mots, une année s'est écoulée. Une année remplie d'activités diverses et entre autres, tout un cycle – le onzième depuis sa création – de concertations au sein du SLP⁵, cette fois sur la thématique de la pauvreté et de la solidarité. Alors que nous nous apprêtons à commencer un nouveau cycle, nous vous proposons une analyse de cette institution et de la manière dont les concertations qu'elle organise participent à la régénération d'une démocratie représentative fatiguée, qui peine à fonctionner.

Améliorer la démocratie par la délibération

Le SLP propose un espace où des personnes issues d'origines et d'horizons différents discutent, délibèrent, constatent et proposent. Ainsi, ce ne sont pas uniquement des associations de lutte contre la pauvreté qui sont conviées aux processus de concertations : ce sont également des pouvoirs publics, des professionnel.le.s de terrain et des personnes en situation de pauvreté elles-mêmes. Les participant.e.s au SLP échangent leurs arguments, changent de position et formulent leurs propositions dans une optique délibérative.

5. En première partie de cet article, Mélanie Joseph précise l'origine et les missions du Service de lutte contre la pauvreté.

Alors que la démocratie délibérative postule l'échange d'arguments entre personnes libres et égales, situation impossible dans nos sociétés traversées par de nombreuses dominations y compris économiques, la méthodologie utilisée est inspirée, au Service, par le croisement des savoirs. Cette méthode permet de co-construire une connaissance sur la base de différents types de savoirs, par des méthodes de facilitation permettant de diminuer les obstacles présentés par les hiérarchies préexistantes entre ces savoirs. Permettre aux différents acteurs et actrices de prendre part à la co-construction de ces propositions selon cette méthode est donc un premier pas important vers la démocratisation des décisions en matière de lutte contre la pauvreté. Cependant, même si la qualité démocratique de la délibération est extrêmement aboutie, ses résultats peuvent rester lettre morte s'ils ne sont pas appliqués, ce qui est un risque dès lors que l'on limite cet espace à un pouvoir de consultation, et non de décision.

Au-delà d'une logique consultative : réaliser la démocratie par la décision

Et c'est là que le bât blesse. Malgré des avancées considérables, il existe des limites au potentiel transformateur des consultations et des rapports du SLP. De par leur nature purement consultative, nous nous demandons parfois – et c'est légitime ! – à quoi servent les recommandations qui sont si soigneusement préparées, analysées et formulées. Si elles ne sont que consultatives, quelle motivation, voire quelle obligation ont les pouvoirs publics à les prendre en compte dans l'élaboration de leurs politiques ?

Selon les paroles d'un militant au sein du mouvement des Gilets Jaunes, la démocratie consultative, se résume à une démocratie « cause toujours » : c'est-à-dire qu'elle nous permet de discuter, mais sans aller jusqu'à la prise de décision. Dans une démocratie qui se réclame des droits humains, la décision finale appartient certes aux représentants élus, mais elle ne peut être légitimement prise que si elle tient compte des avis et recommandations des personnes impactées par ces décisions. Surtout s'il s'agit de personnes particulièrement fragiles dont la citoyenneté, voire la dignité, sont mises en doute. À défaut, la décision – en soi non seulement illégitime – risque d'être inefficace et de creuser encore davantage les inégalités, elle risque de faire de la loi une menace pour les plus pauvres, et non plus un rempart contre les injustices.

Pouvons-nous donc vraiment nous contenter de discussions autour de sandwiches et cafés quand la pauvreté persiste et les injustices frappent le Quart Monde de plein fouet ? De façon précise, pourquoi la Conférence interministérielle prévue par l'accord de coopération ne s'est-elle plus réunie depuis plusieurs années ? Peut-être est-il temps de combiner la démocratie consultative et délibérative que le Service facilite avec brio avec une démocratie directe, tout d'abord en lui donnant structurellement un pouvoir d'avis incontournable, mais également en le combinant avec des référendums, budgets participatifs, initiatives législatives

citoyennes et autres processus qui résultent – s'ils sont combinés avec de la délibération – en une véritable prise de décision ? Peut-être est-il temps de donner plus – et non moins – de moyens au Service de lutte pour qu'il devienne un acteur clé qui permettrait de transformer l'expertise et l'intelligence collective de ceux qui vivent la pauvreté en de véritables actions politiques ? Peut-être est-il temps que cette institution prometteuse devienne le berceau d'un type de démocratie donnant un réel pouvoir de décision à celles et ceux qui seront affectés par ces politiques.

Le groupe AGORA (Georges de Kerchove)

Créé il y a plus de vingt ans dans la foulée du Rapport général sur la pauvreté (1994), le groupe AGORA participe à sa façon, dans le secteur bien précis de l'aide à la jeunesse, particulièrement sensible et même douloureux pour des familles très pauvres, à une aspiration séculaire de l'humanité : que chacun soit libre de parler et qu'en qualité de citoyen, chacun contribue à l'avenir de tous.

Il s'est donné pour nom AGORA qui « *a d'abord désigné, dans la Grèce antique, la réunion du Conseil d'une cité ou de l'ensemble du peuple, au cours de laquelle les citoyens exercent leurs droits politiques* » (wikipédia). Des citoyens dont plusieurs ont eu des enfants placés ou restent menacés par le placement d'enfants, ont relevé le défi de faire entendre leur voix sur la politique de l'aide à la jeunesse au sein de la Fédération Wallonie Bruxelles⁶.

Une conviction anime les initiateurs du projet : tous les parents, même ceux que certains montrent du doigt et soupçonnent d'être toxiques pour leurs enfants, ont des choses à dire sur ces politiques. Tout comme des personnes illettrées ont un éclairage irremplaçable à donner sur l'école, au même titre que des spécialistes reconnus.

Soulignons-le d'emblée : les parents qui ont relevé le défi s'étaient préalablement formés à prendre la parole dans des associations telles que ATD Quart Monde et LST (Luttes Solidarités Travail)⁷.

Ce groupe qui a reçu une reconnaissance officielle en 1998 réunit trois partenaires dans un dialogue permanent : des parents en contact avec l'aide à la jeunesse, des professionnels tant du terrain que de l'administration centrale, et enfin le Service de lutte contre la pauvreté dans un rôle de soutien. Au fil des ans, le dialogue s'est entre autres articulé autour d'un fil rouge singulièrement délicat : comment maintenir et renforcer le lien entre des parents en difficulté et leurs enfants particulièrement en cas de placement.

Dans une matière aussi douloureuse, on s'en doute, les points de vue, les analyses et les expériences des uns et des autres divergent et se confrontent. Les mots eux-mêmes ont des significations différentes. Que veut dire « enfant en danger » selon qu'on est un professionnel ou parent vivant sous la menace d'un placement ? Comment des parents peuvent-ils prendre un certain recul par rapport à ce qu'ils vivent ou ont vécu et transmettre ce vécu sans réveiller des blessures ? De même, c'est au prix d'une

6. En Belgique, la politique de la protection de l'enfance est régionalisée.

7. Voir : <https://www.mouvement-lst.org/>

profonde remise en question qu'un professionnel peut changer de perspective, et voir dans des parents suspectés de négligence, des partenaires d'égal à égal qui ont une pensée issue d'une expérience de lutte contre la misère.

Être partenaire dans un tel dialogue qui se veut égalitaire – et dans tous dialogues –, c'est dans un premier temps se mettre au diapason de l'autre. Pour les professionnels, c'est comprendre qu'ils ont pour équipier « *une population enracinée dans la résistance quotidienne à la grande pauvreté* » comme l'a qualifiée le ministre en charge de l'aide à la jeunesse lors d'une intervention en 2011. C'est reconnaître que leurs interlocuteurs apportent une contribution irremplaçable fondée sur un vécu et une connaissance particulière. Pour les parents qui ont eu ou ont encore affaire à l'aide à la jeunesse, c'est comprendre la logique et les objectifs des professionnels qui à leurs yeux symbolisent la menace d'un placement d'enfants : ainsi par exemple, le regard a commencé à changer lorsqu'un père a pris conscience des difficultés d'un délégué du juge surchargé de dossiers et manquant cruellement de moyens.

Ce dialogue ne s'improvise pas, il exige de la part des participants avec l'expérience de la pauvreté une formation permettant de comprendre les enjeux des pratiques administratives ou des mécanismes légaux. Une chose est de subir une violence institutionnelle allant jusqu'à un retrait d'enfants, une autre chose est d'analyser la place de la famille et des proches dans les constats et décisions des services, ou encore de décortiquer les procédures conduisant à la décision. Tout cela suppose un investissement personnel important, beaucoup de lectures, un certain recul par rapport à ce qu'on vit, une grande proximité avec les personnes en situation de pauvreté pour pouvoir transmettre ce qu'elles vivent.

Ainsi concrètement, à partir d'un projet pilote qui a duré plusieurs années, le groupe a mené une réflexion sur la transparence des écrits. Cette réflexion a abouti à un avis qui a été à l'origine d'une modification législative tendant à plus d'égalité et d'équité. Dorénavant, tous les rapports des professionnels dont certains n'étaient pas communiqués aux « bénéficiaires de l'aide » leur sont accessibles sans exception. Quelle résistance il a fallu vaincre pour changer cette pratique d'écrire sans devoir être confronté au regard des personnes sur lesquelles on écrivait ! Et aussi quel bénéfice pour la qualité des rapports et de la relation entre le professionnel et les parents⁸ !

Fort de l'expérience de ce dialogue autour de la transparence des écrits, le groupe AGORA et poursuit la réflexion sur la corrélation entre pauvreté et mesure de l'aide à la jeunesse ou encore sur le maintien du lien entre les parents et les enfants lors d'un placement. Il souligne l'écart entre les textes et leur application.

Que conclure de cette démarche unique où des parents dans le collimateur des services de protection de la jeunesse et ces services parviennent à mener ensemble une réflexion et à donner un avis collégial sur des réformes structurelles ?

Cette démarche ne s'improvise pas, elle a été rendue possible

8. Voir les actes publiés en 2013 : https://www.lutte-pauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf

grâce à un immense investissement et un engagement tenace s'inscrivant dans la durée de personnes en situation de pauvreté. Elles ont pris le risque d'entamer un long parcours, soutenues par des associations où les pauvres prennent la parole. Malgré les blessures résultant de placements d'enfants, elles ont accepté d'être partenaires d'un dialogue difficile et souvent encore douloureux où chacun s'est attaché à faire comprendre à l'autre ses valeurs. Par ailleurs, des professionnels ont accepté de remettre en question des pratiques et modes de pensée.

Il s'agit d'une démarche citoyenne unique menant à partir d'une thématique très ciblée mais emblématique, à un dialogue et une réflexion en profondeur sur la politique familiale, qui constitue une des clés de voute de la société tout entière.

Pourraient s'inspirer de la rigueur de cette démarche, les assemblées citoyennes que d'aucuns appellent de leurs vœux pour régénérer nos démocraties. ■