

INTRODUCTION

Un rapport qui a une histoire...

En 1994 paraissait le Rapport Général sur la Pauvreté. Commandité par le Gouvernement fédéral de l'époque, ce rapport était le fruit de deux années de travail, réunissant des associations au sein desquelles les plus pauvres prennent la parole, des travailleurs de l'aide sociale et de l'aide à la jeunesse, des enseignants, des médecins, des partenaires sociaux...

Dans le Rapport Général sur la Pauvreté, on demandait la mise en place d'un outil structurel de lutte contre la pauvreté. En 1998, un "Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté" est signé. Il entre en vigueur en 1999 avec sa parution au *Moniteur*¹. Cet accord prévoit, entre autres, la création du *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, responsable de la rédaction, tous les deux ans, d'un *Rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits*.

Un rapport écrit en partenariat et en dialogue...

Si c'est au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale que la mission de rédiger ce rapport a été confiée, il n'est cependant pas seul à y contribuer. L'Accord de coopération susmentionné stipule, en effet, que le Service doit associer à ses travaux, "d'une manière structurelle et continue", les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment. Cette disposition fait du "Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté"² un des partenaires essentiels et privilégiés du Service. Il est composé des Associations qui ont participé au Rapport Général sur la Pauvreté, augmenté de quelques autres qui les ont rejointes ensuite. L'unité de ce collectif se fonde sur la volonté de faire entendre la parole des personnes vivant dans la pauvreté, de développer avec elles des moyens collectifs d'émancipation et de bâtir un dialogue permanent afin d'approfondir la connaissance de la pauvreté.

En outre, d'autres partenaires sont liés aux activités du Service, par le biais de sa Commission d'accompagnement, chargée du respect de la méthodologie et du bon avancement du rapport. Celle-ci, présidée par le Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale, est composée de représentants des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, des Communautés et des Régions, des interlocuteurs sociaux, des organismes assureurs et des sections aide sociale des Unions des villes et des communes régionales³. Ainsi, tous les chapitres de ce rapport ont été soumis à la relecture de cette Commission.

¹ Le texte de l'Accord de coopération est repris dans l'annexe 2.

² Pour connaître la composition exacte de ce collectif, voir l'annexe 3, ses caractéristiques sont livrées au point 6.1. du chapitre consacré au dialogue.

³ Pour connaître la composition exacte de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, voir l'annexe 4.

Ce rapport se distingue donc de nombreux autres par la manière dont il est conçu. Il ne s'agit pas d'un rapport exclusivement rédigé par des experts, du moins des experts au sens classique du terme. Il est le fruit de la rencontre d'experts provenant d'horizons différents: des experts du "vécu" – des personnes vivant dans la pauvreté –, des experts scientifiques – des universitaires, des chercheurs – et des experts de "la réalité sociale" – des travailleurs sociaux, médico-psychologiques, des juristes...

La méthodologie, initiée avec le Rapport Général sur la Pauvreté, est originale: elle implique *un dialogue*, un échange de vues et de paroles entre partenaires qui s'unissent dans un même effort de compréhension d'une problématique et dans une volonté commune d'y apporter des changements. Afin de saisir pleinement le sens de cette démarche, qui ne va pas de soi et qui demande sans cesse à être réfléchi et (ré)équilibré, il nous est apparu nécessaire d'en dresser le cadre dans un chapitre, celui consacré au dialogue.

Un rapport rigoureux, même s'il n'est pas scientifique ...

Presque tous les chapitres qui composent ce rapport, trouvent leur origine dans la réflexion élaborée au sein d'un *groupe thématique*, né de la volonté, soit du Service, soit des Associations, d'aborder un sujet plus ou moins précis. Il arrive parfois également qu'un groupe réponde à la demande d'un tiers, parce qu'il en approuve la pertinence. *Le groupe thématique "santé"* est sur le point de participer à une recherche sur l'accessibilité aux soins, à la demande du Ministre des Affaires sociales.

L'organisation du travail de ces groupes est importante, elle doit garantir le respect de la méthode. Chaque groupe thématique se réunit à intervalles réguliers (généralement une fois par mois). Pour chaque réunion un ordre du jour est fixé en concertation au sein du groupe. Toutes les rencontres font l'objet d'un compte rendu détaillé, rédigé par le Service. Ce compte rendu permet aux membres du groupe de réflexion de préparer la réunion suivante: ils relaient les discussions qui ont eu lieu au sein du groupe thématique vers les membres de leurs Associations respectives et, dans un mouvement inverse, répercutent ensuite les réflexions qui ont été émises au sein des Associations vers le groupe. Ainsi enrichie, la discussion entre les membres du groupe thématique se poursuit.

Selon les objectifs et le calendrier établis (par le groupe), des textes sont produits régulièrement. Rédigés par une Association ou par le Service, ils sont soumis à la relecture au sein de chaque Association. Celles-ci sont libres de proposer des amendements. Après avoir été discutés, les textes sont approuvés par l'ensemble des participants du groupe thématique.

Le partenariat avec des acteurs issus d'autres horizons s'organise selon les circonstances. Ce n'est pas une démarche facile, il est nécessaire de trouver des personnes et/ou des organismes qui sont prêts à remettre en question leurs certitudes et leur approche. Pour dialoguer, bien des obstacles doivent être surmontés, notamment des différences de langage, de temporalité, de sensibilité entre les partenaires.

Chaque chapitre est ainsi le reflet d'un échange mené au sein d'un groupe de travail, à l'exception du chapitre consacré au contexte général et celui dévolu au dialogue. Dépendant d'un groupe thématique, chaque chapitre connaît donc sa logique propre, ce qui explique le caractère hétéroclite que revêt l'ensemble de ce rapport.

Un rapport thématique...

...sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et l'accès aux droits.

Bien que de compréhension commune, aucun de ces termes ne connaît de définition précise qui recueille une adhésion unanime: les termes évoluent, leur utilisation reflétant l'évolution des conceptions scientifiques, politiques... Dans le chapitre consacré aux indicateurs nous faisons part de ce constat et présentons un projet de recherche, élaboré par les Associations, qui a pour objectif de faire participer les personnes vivant dans la pauvreté à la définition de la pauvreté.

...sur la famille, la santé, l'emploi et la protection sociale, l'enseignement.

Le travail qui est entamé au sein des groupes thématiques dépasse celui de la rédaction de ce rapport. Dès lors, certains chapitres apparaissent comme le compte rendu d'un travail en cours. C'est aussi pour cette raison que certains thèmes importants ne sont pas traités: l'accès au logement, à la justice, à la culture en sont quelques-uns. La méthode exigeante, les moyens dont disposent le Service et les Associations ne permettent malheureusement pas de multiplier les thèmes ni les lieux de concertation.

Ces réflexions se déploient toutes dans un contexte où se dessinent les grandes tendances des politiques en matière de lutte contre la pauvreté actuelles. Elles sont esquissées en quelques pages dans un chapitre qui, lui, n'est pas le fruit d'une concertation avec les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté.

Un rapport en construction...

Ce premier rapport n'a pu se construire qu'en l'espace d'un peu plus d'une année. La méthode, encore balbutiante, demande à être davantage élaborée et renforcée. C'est aussi bien à l'épreuve de la pratique qu'à l'évaluation des résultats que nous pourrons l'apprécier.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale lui-même est de création officielle récente, en juillet 1999. Composée à l'origine de trois collaborateurs à temps partiel, l'équipe n'a été élargie qu'au cours de l'année 2000. Aujourd'hui, elle se compose de six personnes, correspondant à l'équivalent de 4,8 temps plein (tâches de secrétariat et de traduction comprises).

L'équipe est réduite, ses missions lui demandent pourtant de pouvoir assurer un travail très polyvalent : se tenir informé de l'évolution de l'actualité (scientifique, politique...), mener des réunions avec des personnes venant d'horizons fort différents, les écouter et leur assurer une place équilibrée dans la réflexion, rédiger des textes compréhensibles sans pour autant devoir en gommer les nuances... Le travail de secrétariat et de traduction est important puisque la plupart des réunions se tiennent dans les deux langues.

Un rapport parmi d'autres...

Bien d'autres rapports fédéraux, régionaux et communautaires relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale existent⁴. Ils ont chacun leurs spécificités, leurs objectifs, leurs contraintes. Des rencontres ont eu lieu entre les différentes administrations responsables de leur rédaction, mais, ensemble, nous n'avons pas encore trouvé le moyen d'articuler ces différents rapports de manière cohérente, tout en respectant leurs particularités.

Il nous semble qu'il faut envisager cette profusion de contributions différentes, mais complémentaires, comme un apport de différents points de vue, qui concourent à la qualité de l'analyse des phénomènes d'exclusion et de pauvreté, dont les causes sont multiples et complexes.

Un rapport à suivre...

Si ce rapport a été écrit en toute autonomie par rapport au pouvoir politique, il n'en est pas moins destiné à aider à la décision politique. Son chemin est d'ores et déjà tracé par l'Accord de coopération qui l'a institué: remis à la Conférence interministérielle de l'intégration sociale et de l'économie sociale, il sera diffusé dans tous les Gouvernements et Parlements de Belgique, ainsi qu'au Conseil national du travail, au Conseil central de l'économie et dans les organes consultatifs correspondants dans les Régions et Communautés.

Sans faire l'impasse sur ses faiblesses, nous espérons que cette contribution originale apportera des pistes de réflexion, de décision et d'action aux instances politiques, qu'elle apportera un point de vue neuf et engendrera des solutions qui ne le seront pas moins.

⁴ Leurs références exactes sont reprises dans l'annexe 6.