



**FOUNDATION FOR
HUMAN RESOURCES
DEVELOPMENT**



**AU TRAVAIL, MAIS PAUVRE ET SANS LE POUVOIR DE SE FAIRE
ENTENDRE ?**

Séminaire Européen

St Julians, Malte

14 - 15 octobre 2009

**organisé par la
Direction Générale de la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe
en coopération avec la
Fondation Maltaise pour le Développement des Ressources Humaines
(Maltese Foundation for Human Resources Development)**

Rapport de la consultante sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté

**Présenté par Dr Danielle Dierckx
Consultante**

Table des matières

INTRODUCTION	5
1. GRANDE PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE	5
1.1 Définitions	5
1.2 Trois principes relatifs à la grande pauvreté et à l'exclusion sociale	6
(1) La pauvreté est relative	6
(2) La pauvreté est multidimensionnelle, structurelle et dynamique	7
(3) La pauvreté est une violation des Droits de l'Homme	7
2. QU'EST-CE QUE L'AUTONOMISATION ?	8
2.1 Définition	8
2.2 Les différentes dimensions de l'autonomisation	8
3. VERS DES MESURES EN FAVEUR DE L'AUTONOMISATION DES PERSONNES CONFRONTEES A LA GRANDE PAUVRETE	10
3.1 La pauvreté est plurielle	10
3.2 Intervention fondée sur les droits	11
3.3 Approche coordonnée	12
3.4 Evaluation et protection de la qualité	13
4. RENFORCER LES CAPACITES INDIVIDUELLES	14
4.1 Soutien matériel de base	15
4.1.1 Exemples de soutien matériel de base	16
4.1.2 Critères pour le soutien de base à l'autonomisation	17
4.2 Allocations et crédits	17
4.2.1 Quelques exemples de prestations	18
4.2.2 Critères pour le soutien financier à l'autonomisation	18
4.3 Accès aux services sociaux	19
4.3.1 Services sociaux intégrés	19
4.3.2 Le cas du surendettement	20
4.3.3 Services sociaux propices à l'autonomisation	21
4.4 Politiques d'activation économique	22
4.4.1 Types de politiques d'activation	22
4.4.2 L'autonomisation par des politiques d'activation économique	24
5. LE POUVOIR DES RESEAUX SOCIAUX	24
5.1 La solidarité à l'intérieur du groupe	26
5.2 Solidarité à l'extérieur du groupe	27
5.3 Développement communautaire	28
6. FAIRE ENTENDRE SA VOIX (AU NIVEAU POLITIQUE)	29
6.1 Participation ascendante	31
6.2 Participation descendante	32
6.3 Structures et méthodes de participation	34
6.3.1 Structures	34
6.3.2 Méthodes	35
7. CONCLUSION	36
8. LIGNES DIRECTRICES DES POLITIQUES	37
BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXE 1 - PARTICIPANTS	43
ANNEXE 2 – VUE D'ENSEMBLE DES DEFINITIONS DE L'AUTONOMISATION	49
ANNEXE 3 – TYPOLOGIE DES PERSPECTIVES ET CAPACITES LIEES A LA PAUVRETE	53

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Outils et capacités pour l'autonomisation dans le cadre d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté
Tableau 2 :	Quatre niveaux cumulatifs de renforcement des capacités individuelles pour les personnes en situation de grande pauvreté
Tableau 3 :	Réseaux sociaux d'appui répartis en trois niveaux différents
Tableau 4 :	Conditions de participation politique

Introduction

La pauvreté, en particulier à son degré le plus extrême, est un souci majeur dans les sociétés contemporaines. Elle prend la forme d'un problème complexe et dynamique. L'une des stratégies utilisées pour combattre la grande pauvreté consiste en l'autonomisation des personnes qui y sont confrontées au quotidien. Elle se concentre sur l'individu en lui donnant les outils et moyens de renforcer sa capacité à survivre et à surmonter, voire éviter, les difficultés journalières. Cependant, l'autonomisation dépasse le niveau de l'individu ; l'autonomisation se rapporte aussi à la construction d'un environnement propice pour les personnes socialement exclues qui vivent en marge de la société.

Inspirés par l'expérience de différents pays, les experts du Comité ont débattu de l'autonomisation des personnes confrontées à la pauvreté durant deux ans et préparé ce rapport. Ses objectifs principaux sont :

- l'élaboration d'un lexique commun pour l'autonomisation en rapport à l'élimination de la pauvreté ;
- la rédaction d'un inventaire des stratégies qui contribuent à l'autonomie ;
- l'identification des « bonnes pratiques » qui doivent accompagner la réflexion et l'action ;
- la formulation de directives et recommandations pour la mise au point des politiques.

Afin de préciser la signification de l'autonomisation, nous devons d'abord nous pencher sur les situations et processus persistants de grande pauvreté et d'exclusion sociale. L'autonomisation est alors perçue comme une stratégie relevant de la lutte contre la pauvreté ; elle est conçue comme une réponse au diagnostic selon lequel la pauvreté va de pair avec le manque d'autonomie. Dans les sociétés d'Europe occidentale, la grande pauvreté doit être combattue sur la base des principes fondamentaux qui ont cours, tels que la démocratie, la justice et l'Etat-providence. De ce point de vue, la pauvreté est une violation des Droits de l'Homme (Article 30, Charte Sociale révisée), et les efforts déployés par les gouvernements pour en venir à bout doivent s'inscrire dans les politiques de premier plan.

Le présent rapport contient des perspectives anciennes et nouvelles quant à l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté. Son but est de clarifier des concepts théoriques et d'explorer différentes dimensions de l'« autonomisation » et de la « pauvreté extrême » (chapitres 1 & 2). Des principes élémentaires sont relevés pour le renforcement de politiques en faveur de l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté (chapitre 3). Des exemples concrets d'initiatives prises par de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'autonomisation en faveur de personnes confrontées à la grande pauvreté illustrent les mesures spécifiques qui doivent être prises. Ces exemples, pourtant, n'illustrent pas uniquement le ou les pays mentionnés. Ces exemples sont là pour illustrer et spécifier l'autonomisation par le développement des capacités individuelles, par le soutien des réseaux sociaux et en faisant entendre les voix individuelles (au niveau politique) (chapitres 4, 5 & 6). Pour finir, des lignes directrices sont proposées sous forme de recommandations au sujet des mesures à prendre dans un avenir proche en termes de politiques publiques européennes et nationales (chapitres 7 & 8).. Ce rapport vise à renforcer l'action menée par les pays européens pour lutter contre la grande pauvreté sous toutes ses formes.

1. GRANDE PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE

1.1 Définitions

Dans l'ensemble du rapport, les concepts de « pauvreté » et d'« exclusion sociale » sont fréquemment utilisés. De nombreuses définitions existent. Dans ce rapport, le Comité d'experts utilise des

définitions adaptées au contexte international. A toutes fins utiles, on en donne dès à présent les définitions suivantes (Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, 2004) :

Pauvreté : Une personne est considérée comme vivant dans la pauvreté si son revenu et ses ressources sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle elle vit. En raison de la pauvreté, cette personne peut se trouver défavorisée de multiples manières : chômage, faible revenu, logement inconfortable, soins de santé inadéquats et obstacles à son accès à la formation continue, à la culture, au sport et aux loisirs. Elle est souvent marginalisée et exclue de la participation aux activités (économiques, sociales et culturelles) qui sont la norme pour les autres personnes, et son accès aux droits fondamentaux peut être restreint.

Exclusion sociale : L'exclusion sociale est un processus par lequel certaines personnes sont repoussées en marge de la société. Elle les empêche de participer pleinement à la vie sociale en raison de leur pauvreté, d'un manque de compétences de base et de possibilités de formation continue ou de pratiques discriminatoires. Ce processus les tient à l'écart des possibilités d'embauche, de revenu et d'éducation, ainsi que des activités et des réseaux sociaux et communautaires. Ces personnes ont un accès très restreint au pouvoir et aux organismes de décision ; elles se sentent donc souvent impuissantes et incapables d'influer sur les décisions qui affectent leur vie quotidienne.

Inclusion sociale : L'inclusion sociale est un processus qui garantit aux personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'avoir les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et de jouir d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal dans la société où elles vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux.

Grande pauvreté : On peut parler de grande pauvreté lorsque les difficultés énumérées dans la première définition sont plus nombreuses et doivent être endurées plus longtemps. Il n'est pas envisageable de surmonter ce degré de pauvreté dans l'immédiat, en particulier sans appui extérieur. Les groupes les plus susceptibles de se trouver dans cette situation sont notamment les sans-abri, les Roms et les familles monoparentales, les situations étant différentes selon les pays.

1.2 Trois principes relatifs à la grande pauvreté et à l'exclusion sociale

La grande pauvreté se manifeste de manière spécifique à chaque pays. Pourtant, les experts semblent s'accorder sur certains éléments de base, en ce qui concerne la signification fondamentale de la pauvreté et de l'exclusion sociale. On peut les exprimer à travers les trois principes suivants car :

- (1) la pauvreté est relative ;
- (2) la pauvreté est multidimensionnelle, structurelle et dynamique ;
- (3) la pauvreté est une violation des Droits de l'Homme.

(1) La pauvreté est relative

Premièrement, nous partons du principe que les concepts de pauvreté et d'exclusion sont des notions relatives, car les populations touchées par l'une ou par l'autre sont désignées comme telles en fonction des représentations et des critères qui définissent le bien-être matériel et le degré de division hiérarchique dans une société donnée à une époque précise (Paugam, 1996). En outre, le regroupement Grande pauvreté et Cohésion sociale des OING fait clairement la différence entre les indicateurs de pauvreté absolue et de pauvreté relative. Les indicateurs de pauvreté absolue reposent sur la notion de seuil de pauvreté monétaire en-dessous duquel une personne est considérée comme (extrêmement) pauvre, le montant de ses revenus n'étant pas suffisant pour subvenir à ses besoins élémentaires pour survivre. La Banque mondiale, l'ONU, et certains pays, dont la Fédération de Russie, utilisent ce concept précis pour leurs études et comparaisons internationales. Les indicateurs de pauvreté relative sont aussi des indicateurs monétaires, mais au lieu de se baser sur un niveau minimum de revenu, ils

sont définis en fonction d'un revenu supposé représentatif dans la société, par exemple le revenu moyen ou médian des ménages ; ce concept de pauvreté relative est appliqué par EUROSTAT, l'institut des statistiques de l'Union européenne ; le seuil de pauvreté y est fixé à 60 % du revenu médian dans chaque pays. Dans les pays dont le système de sécurité sociale est très élaboré (comme le Royaume-Uni, le Danemark), ceux se situant en-dehors du système ou qui ne pourraient normalement le rejoindre y sont inclus.

Ces indicateurs de pauvreté absolue ou relative permettent certes des comparaisons internationales, mais restent limités à une évaluation monétaire de la pauvreté. Etant donné que, par conséquent ils ne reflètent pas l'aspect multidimensionnel de la pauvreté, ils ne reflètent qu'une image partielle et incomplète de la pauvreté (Gollé, 2007).

(2) La pauvreté est multidimensionnelle, structurelle et dynamique

Deuxièmement, nous pourrions dire qu'à l'heure actuelle, une représentation multidimensionnelle, structurelle et dynamique de la pauvreté (Alcock, 1993) s'impose largement dans les organisations internationales et est de plus en plus souvent utilisée par les intervenants dans ce domaine. Les ONG ont largement contribué à élargir la définition : « la notion de pauvreté a évolué d'un concept très restreint défini en terme de revenus insuffisants à un concept plus large qui reflète l'aspect multidimensionnel et la dynamique de la pauvreté. La pauvreté est maintenant reconnue comme étant le résultat d'une combinaison de différents types de précarité ou de handicap qui affectent plusieurs domaines de l'existence, dont l'emploi, l'accès au logement, la santé, l'éducation, la culture, la justice et la protection de la famille, pour n'en citer que les principales. » (Gollé, 2007).

(3) La pauvreté est une violation des Droits de l'Homme

Troisièmement, il convient d'établir un lien entre pauvreté et Droits de l'Homme et d'interpréter la pauvreté comme étant une violation de ces droits. Les travaux menés tant au Conseil de l'Europe qu'aux Nations Unies à Genève (Conseil et Sous-commission des Droits de l'Homme pour la protection et la promotion des Droits de l'Homme) et autres lieux de débats où les questions juridiques sont reconsidérées ont montré que la pauvreté prive les personnes qui en font l'expérience de leurs droits fondamentaux. Le rapport des ONG indique que « les plus pauvres nous ont appris à comprendre le concept de l'indivisibilité des Droits de l'Homme. La grande pauvreté nuit au libre exercice des droits fondamentaux que sont l'accès aux droits civils et politiques, et à d'autres droits tels que le droit au logement, à la santé, à l'éducation, à la culture, à la justice, pour n'en citer que les principaux. Quand ces précarités persistent, elles compromettent les chances des personnes concernées d'assumer leurs responsabilités et de reconquérir leurs droits par elles-mêmes. Ces personnes ne se considèrent alors plus comme des sujets de droits » (ATD, 2006; Gollé, 2007).

L'intention de prendre des mesures de lutte contre la pauvreté est notamment formalisée à l'Article 30 de la Charte sociale européenne révisée, qui stipule :

- « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :
- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
 - b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adoption si nécessaire. »

Bien qu'une majorité de pays approuve ces principes, plusieurs gouvernements n'ont pas encore ratifié la Charte.

2. QU'EST-CE QUE L'AUTONOMISATION ?

Pour traduire les mots en actes, nous passons du stade consistant à définir le problème à celui de l'élaboration de stratégies pour y remédier. Par conséquent, l'autonomisation occupe une place centrale dans le présent rapport. Le défi majeur consiste à permettre aux personnes confrontées à la grande pauvreté de vivre de manière « autonome ». Mais le problème en question étant un phénomène complexe et multidimensionnel, les stratégies d'intervention doivent être conçues à l'avenant. Alors, qu'y a-t-il derrière ce mot ?

2.1 Définition

L'autonomisation est un concept qui fait l'objet d'utilisations multiples et variées. Il s'apparente à d'autres termes familiers tels que participation, émancipation, autonomie, responsabilité, initiative etc. Les débats conceptuels ont eu lieu dans différents contextes socioéconomiques et la diversité des définitions ont fait de l'autonomisation un concept « fourre-tout ». Aussi est-il important de préciser notre pensée lorsque nous utilisons ce terme¹.

Deux perspectives sont mises en avant ici, s'agissant de l'autonomisation, provenant d'acteurs complètement différents. Premièrement, l'OGN internationale AIC de la Famille Saint Vincent définit l'autonomisation « comme le processus par lequel toute personne a le pouvoir de se développer sur la base de ses propres ressources et solutions, afin d'être l'agent de toute action de changement personnel et social. Grâce à ce processus, sa liberté de choisir, d'agir, de prendre des décisions – notamment celles qui ont une incidence sur sa vie – est plus grande » (AIC, Association Internationale de Charité, 2003).

La Banque mondiale propose une autre approche, étonnamment similaire (Wallerstein, 2006). Elle définit l'autonomisation comme « le processus de renforcement de la capacité des individus ou des groupes à faire des choix et à transformer ces derniers en actions et résultats désirés », à « bâtir des ressources individuelles et collectives et à améliorer l'efficacité et l'équité du contexte organisationnel et institutionnel qui préside à l'utilisation de ces ressources » et « l'accroissement des avoirs et des capacités des personnes pauvres, dans le but de leur permettre de mieux participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies. ».

Pour résumer, l'autonomisation a été définie comme « un processus par l'intermédiaire duquel les personnes, organisations et communautés ont un meilleur contrôle de leur situation ». Avec le renforcement de la communauté en tant que « processus d'action sociale par lequel les individus, communautés et organisations agissent pour acquérir le contrôle sur leur vie dans un contexte de changement de leur environnement social et politique pour une meilleure équité et qualité de vie. »

2.2 Les différentes dimensions de l'autonomisation

Les définitions mettent en lumière plusieurs aspects et dimensions du concept d'autonomisation. Nous pourrions les résumer en deux catégories : la conception interne et la conception externe. La conception interne met l'accent sur la personne ou le ménage. L'autonomisation fournira les aptitudes, la confiance, le respect de soi et les informations pour être vecteur de changement. Deuxièmement, en

¹ Dans la recherche d'indicateurs conceptuels valables, du point de vue technique, pour des comparaisons internationales, Ibrahim et Alkire (2007) ont rapporté des définitions différentes de l'autonomisation (voir annexe 2, Vue d'ensemble des définitions de l'autonomisation).

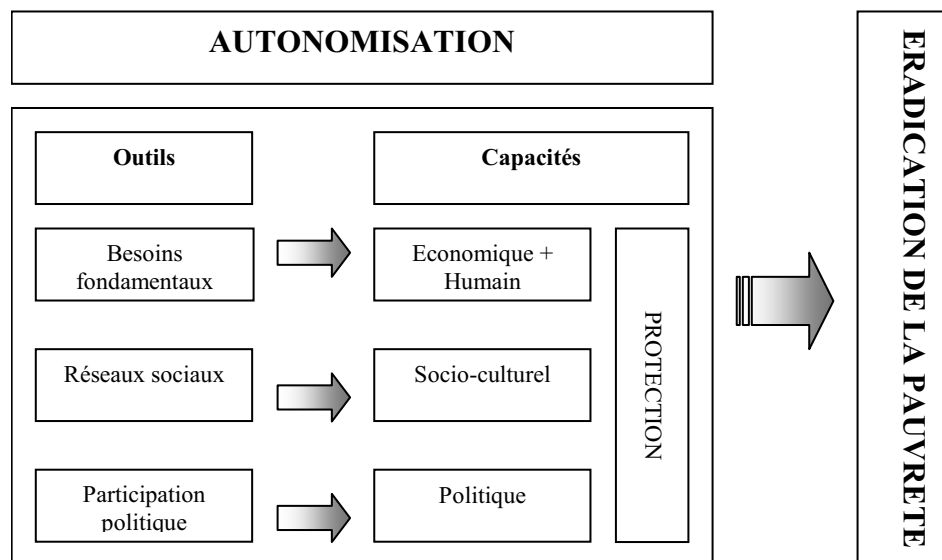
plus de porter sur le quotidien de l'individu, elle permet aux gens de gagner en contrôle sur leur environnement, sur les facteurs externes qui influencent leur vie de tous les jours.

Une distinction est faite entre les *objectifs matériels et immatériels*. L'autonomisation peut être réalisée grâce à des moyens matériels (par exemple le revenu, le crédit, l'emploi, le logement et les soins de santé). Les objectifs immatériels supposent d'atteindre le point où les personnes se sentent capables et en droit de prendre des décisions ; il s'agit de la dimension psychologique. Un autre aspect est l'aspect politique : les personnes peuvent exercer une influence sur les politiques en participant à la diffusion des informations et aux processus de prise de décisions.

Pour atteindre ces objectifs, les études font état de *divers types d'outils*. Nous regroupons ces outils sous trois rubriques : besoins fondamentaux, réseaux sociaux et participation politique. Pour les personnes confrontées à la grande pauvreté, toute aide doit commencer par répondre aux *besoins fondamentaux* tels que la nourriture, l'eau ou l'habillement. Ceux-ci sont considérés comme une condition préalable à des étapes ultérieures du processus d'autonomisation. En outre, ces besoins fondamentaux servent le renforcement des capacités individuelles, en donnant accès au marché du travail et à différents types de services sociaux et de biens collectifs tels que l'éducation, l'énergie et les soins de santé. Les *réseaux sociaux* constituent un deuxième genre d'outils. Ils apportent l'appui émotionnel nécessaire mais, en fonction de leur composition, ils donnent accès à des informations utiles. Les mécanismes négatifs qui opèrent dans les relations sociales doivent être supprimés, tels que la stigmatisation et l'étiquetage. Troisièmement, la participation politique peut contribuer à l'autonomisation. Les gens peuvent ainsi se faire entendre de ceux qui prennent les décisions.

Ces trois types d'outils sont chacun relié à un objectif spécifique, de renforcement des capacités des personnes exclues de la société. En référence à la typologie des capacités de l'OCDE (Bonfiglioli, 2003 - Annexe 4), nous établissons un lien entre les besoins fondamentaux et les capacités humaines ; les réseaux sociaux et les capacités socioculturelles et entre la participation politique et les capacités politiques. Leur cinquième capacité, celle qui a trait à la protection – l'aptitude à résister aux chocs économiques et externes – peut être vue comme une caractéristique générale, qui est réalisée si les autres capacités sont présentes. La figure ci-dessous schématise cette construction théorique.

Figure 1 - Outils et capacités pour l'autonomisation dans le cadre d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté



3. VERS DES MESURES EN FAVEUR DE L'AUTONOMISATION DES PERSONNES CONFRONTEES A LA GRANDE PAUVRETE

Après l'examen de la signification des concepts de base, nous allons à présent examiner les mesures en faveur de l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté. Un aperçu des diverses mesures prises dans plusieurs pays européens est ici présenté². Nous nous pencherons tout d'abord sur les principes fondamentaux des mesures en faveur de l'autonomisation dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Puis, trois niveaux d'autonomisation distincts structureront les données recueillies : le degré des besoins fondamentaux ou capacités individuelles, les réseaux sociaux et le niveau de participation politique. Sur la base de pratiques plus ou moins efficaces, des défis sont finalement formulés pour le court terme.

Les principes politiques comme fondement du renforcement de l'autonomie chez les personnes confrontées à la grande pauvreté sont liés à la définition de la pauvreté et de l'autonomisation. En particulier, le caractère multidimensionnel de la grande pauvreté agit comme une caractéristique ayant une influence considérable sur la détermination des principes politiques. Les quatre principes suivants proviennent d'une analyse des différentes politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays européens :

- (1) La pauvreté est plurielle, c'est pourquoi les mesures doivent être multidimensionnelles ;
- (2) L'intervention politique doit se fonder sur les droits ;
- (3) Une approche coordonnée s'impose ;
- (4) La clef réside dans l'évaluation et une protection de qualité.

Chacun des ces principes sera développé dans les paragraphes suivants.

3.1 La pauvreté est plurielle

La pauvreté se caractérise par sa complexité. Nous avons évoqué le caractère multidimensionnel du phénomène comme l'un des postulats sur la pauvreté (voir 1.2). Certains pays ont évoqué des types très différents d'exclusion et de marginalisation qui touchent plusieurs groupes vulnérables.

« Le risque de pauvreté et d'exclusion est plus grand dans les familles nombreuses, les familles monoparentales, les familles où au moins une personne est au chômage et celles qui vivent dans des petites villes et des villages. Il ressort des enquêtes sur les revenus, menées par l'Office central des statistiques, que les familles dont les prestations sociales sont la principale source de revenu sont aussi concernées. Par ailleurs, sont aussi menacées par la pauvreté les familles de paysans et les groupes sociaux dont les principaux revenus reposent sur les pensions et notamment les pensions d'invalidité ». (Pologne)

« Les mesures les plus importantes prises ces dernières années dans les cas d'extrême pauvreté concernent les personnes sans-abri, les enfants de familles exposées à un risque social, les personnes sortant de prison, les toxicomanes et les Roms ». (Lituanie)

« Parmi les autres facteurs favorisant la grande pauvreté figure l'appartenance à un groupe minoritaire (Roms, Gens du voyage en Irlande), migrants/demandeurs d'asile, personnes qui

² Des exemples de projets de pays différents sont donnés dans le rapport. Pour respecter les sources d'information, les noms de pays sont mentionnés. Cependant, cela ne veut pas dire qu'un pays en particulier a l'exclusivité de telle ou telle pratique, mesure ou activité.

autrefois ont été placées en institution (anciens détenus, déficients mentaux), personnes dépendantes de certaines substances (alcool, stupéfiants), sans-abri, habitants de zones urbaines et rurales défavorisées (le plus souvent isolées) ». (Irlande)

« La pauvreté la plus extrême est subie par ceux qui souffrent de désavantages multiples, soit trop incohérents pour se faire aider par les systèmes d'aide, soit dont les dépenses pour maintenir leur penchant vers les drogues ou l'alcool cause inévitablement la pauvreté. » (le Royaume-Uni).

Nous pouvons dès lors affirmer que l'extrême pauvreté est contingente ; il s'agit d'un problème social qui varie selon les circonstances ou le contexte « local ». La situation démographique, socio-économique et culturelle détermine le risque de pauvreté (son extension) pesant sur différents groupes. Les gouvernements doivent avoir conscience de ce caractère changeant lorsqu'ils veulent améliorer l'efficacité de leurs politiques. Cela les aidera tout d'abord à déterminer quels partenaires associer pour mieux cerner les problèmes et ensuite à prendre des mesures en faveur de l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté, qui soient adaptées aux besoins spécifiques et à la situation de ces dernières.

La complexité de la pauvreté souligne l'importance d'un plus grand soin dans la gestion des données. Ou comme l'indique la France: « Aujourd'hui, étant donné le caractère disparate de l'information s'agissant de sa nature, de son type ou de son origine, et étant donné les nombreuses différentes manières de la recueillir et de l'exploiter, il est possible d'évoluer en concevant des systèmes d'information appropriés basés sur le partage de l'information ». La nécessité d'un partage des connaissances et des observations, l'acceptation d'une vision commune de la situation sociale au sein de tous les acteurs découlent de la conclusion selon laquelle plusieurs intervenants devraient être associés à l'élaboration des politiques.

3.2 Intervention fondée sur les droits

Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent être liées aux Droits de l'Homme et interprétées comme une violation de ces derniers. En utilisant une formulation positive et en faisant référence au rapport sur l' « Accès aux droits sociaux », on peut définir les droits sociaux, par conséquent, comme les dispositions, exprimées en termes juridiques et autres formes, qui sont nécessaires à la satisfaction des besoins sociaux des gens et à la promotion de la solidarité et de la cohésion sociale (Daly, 2002). L'approche adoptée à l'Article 30 de la Charte révisée sur le « Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale » paraît conforme à l'interprétation selon laquelle les Etats devraient travailler à faire en sorte que les avantages et services soient accordés en se fondant sur le principe que les gens y ont droit. En second lieu, il faudrait que les Etats soient clairement responsables au niveau national et international du respect de l'application de l'Article 30.

Cette approche générale a été adoptée depuis 2000 au titre de la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale. Tous les plans et programmes d'action (nationaux) mis en œuvre depuis cette date sont conformes à cette conception et se fondent, notamment, sur le principe selon lequel l'accès aux droits fondamentaux doit être garanti à tous dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé, de l'éducation, de la justice, de la formation, de la culture, de protection de la famille et de l'enfance, etc. (France).

Cette approche des domaines de la vie pourrait être complétée par des objectifs plus normatifs. La stratégie du secteur de la protection sociale en Albanie est ainsi basée sur des principes comme les droits civils, l'égalité et la non-discrimination.

« Une protection sociale devrait être assurée à tout individu dans le besoin, sans considération de sexe, d'origine ethnique, de religion, d'âge, de handicap ou d'autres facteurs. Toute

personne dans le besoin est en droit de bénéficier de la même assistance sociale ou des mêmes services que les autres citoyens. Il importe de prévenir et de lutter contre la discrimination liée à la prestation de ces services ». (Albanie)

L'égalité des droits fait l'objet d'un paragraphe spécifique pour souligner son importance :

« L'un des principes fondamentaux est d'assurer l'égalité des chances pour tous. A cette fin, sans limiter le principe d'égalité, des droits et mesures spécifiques ont été mis en place pour améliorer et placer sur un pied d'égalité les chances des différents groupes pour une véritable participation à la vie publique et l'utilisation de ses ressources et de ses richesses. Parmi ces personnes figurent les personnes handicapées, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, etc. » (Bulgarie).

Le principe d'une approche juridique est de plus en plus reconnu, assorti toutefois de la nécessité de l'accentuation proportionnelle des devoirs. La République tchèque nous en donne un exemple avec la liste des personnes qui ne sont pas considérées comme étant dans le besoin et ne peuvent donc recevoir un soutien d'une mesure particulière, car il s'agit de :

- « Ceux qui n'essaient pas d'améliorer leur situation par leurs propres moyens,
- ceux qui ne sont pas engagés dans une relation de travail ou une autre relation équivalente, qui ne travaillent pas à leur compte ou qui ne figurent pas dans le registre des demandeurs d'emploi (seuls ceux capables de travailler, à l'exclusion des plus de 65 ans, de ceux qui s'occupent de jeunes enfants ou de membres de la famille en situation de dépendance, les invalides ou les malades de courte durée. etc....).
- Ceux qui n'exercent pas des emplois à court terme ou ne participent pas à un programme de politique active d'embauche sans raison valable, etc. ». (République tchèque)

Ces conditions sont conçues pour donner aux bénéficiaires de l'aide sociale le droit d'obtenir un emploi et d'acquérir davantage d'indépendance, et également de prévenir le mauvais usage de l'aide sociale accordée par le gouvernement. Pourtant, si ces mesures ne sont pas accompagnées de formation efficace et d'autres aides sociales, il peut en résulter la nécessité d'accepter des emplois de qualité moindre, et, de ce fait, le maintien des personnes vulnérables à un faible niveau d'autonomisation.

La politique britannique est basée sur l'idée suivante : « le travail pour ceux qui peuvent travailler, la sécurité pour ceux qui ne le peuvent pas ». Ainsi, en accompagnement des interventions actives sur le marché de la main-d'œuvre, existent soutien financier, allocations pour le logement, et services d'aide supportés par les autorités locales et certaines organisations spécialisées (charités, entreprises caritatives, entreprises sociales).

Les Pays-Bas nous en donnent une bonne illustration. D'une part, la participation de la main-d'œuvre vient d'abord (fournit revenu, estime de soi, opportunités d'intégration et d'émancipation). L'emploi est considéré comme la meilleure arme contre la pauvreté. D'autre part, les gens peuvent aussi participer d'une autre manière, par ex. par les carrières informelles et le travail volontaire (qui contribue aussi à la cohésion sociale). La politique néerlandaise combine ces deux approches. (voir aussi 4.4)

3.3 Approche coordonnée

Les mesures de lutte contre la pauvreté doivent tenir compte du caractère dimensionnel du problème, en adoptant une approche coordonnée qui combine les ressources et les moyens de différents domaines d'action, comme l'emploi, l'enseignement et la formation professionnelle, le logement, les soins de santé et l'accès aux services de santé, les transports, la protection de l'enfance, l'intégration des minorités ethniques vulnérables, etc. En outre, du fait que l'inclusion sociale est considérée comme un droit, les politiques coordonnées sont obligatoires.

« Conscient des multiples facettes de la grande pauvreté, le gouvernement bulgare met en œuvre une politique cohérente de prévention et de réduction de la pauvreté et de lutte contre les conséquences de l'exclusion sociale. Par conséquent, la politique de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'inclusion sociale en Bulgarie est un volet essentiel et indissociable de la politique générale de l'Etat ». (Bulgarie)

Le renforcement du processus interactif entre les ministères impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une condition préalable à une meilleure prise en compte de l'inclusion sociale dans les diverses politiques qui s'efforcent de la promouvoir.

« Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, l'élaboration d'un document de politique horizontale permettra aux programmes d'inclusion sociale pilotés par divers services ministériels d'adopter une approche globale. Ce document constitue un formidable effet de levier pour améliorer le pilotage de la lutte pour l'inclusion sociale et intensifier une approche intégrée de cette politique publique. Son contenu pourrait être augmenté dans les années à venir, grâce aux contributions complémentaires des partenaires institutionnels (pouvoirs locaux, organismes d'aide sociale, etc.). De plus, un outil budgétaire permet de montrer dans quelle mesure chaque ministère peut participer. Un comité interministériel approuve un plan d'action et des unités administratives se réunissent quatre fois par an pour se mesurer les unes aux autres ». (France).

« Nous avons d'une part une commission ministérielle et un programme interministériel dont l'objectif spécifique est de combattre l'exclusion sociale, et d'autre part une réponse opérationnelle intégrée : par exemple, certains agents de Jobcentre Plus interviennent dans les prisons afin de faciliter la recherche d'emploi des détenus après leur libération, et certaines associations spécialisées sont chargées d'apporter une aide complémentaire à la recherche d'emploi lorsque les toxicomanes ont accepté le principe d'une cure de désintoxication. » (le Royaume-Uni)

Il convient également d'instaurer une coordination de nature verticale, autrement dit entre les gouvernements à différents niveaux. Cette gouvernance multi niveaux respecte l'évolution vers un rôle important des conseils municipaux, mais toujours en liaison avec les gouvernements à des niveaux plus élevés.

Un exemple est donné par les Pays-Bas. Dans le combat en faveur des sans-abri, le gouvernement national et les quatre grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye) ont développé un plan stratégique d'aide sociale. Ce plan repose sur deux piliers principaux : (1) le traitement individuel, en utilisant des programmes adaptés, par phase et des gestionnaires au service individuel des usagers et (2) une coopération étroite entre toutes les parties et les institutions impliquées tant au niveau administratif qu'opérationnel.

La coopération intergouvernementale doit non seulement se renforcer, mais la coopération avec différentes parties prenantes en dehors du gouvernement est également essentielle à une politique coordonnée, par exemple les associations de groupes vulnérables (personnes confrontées à la grande pauvreté, sans domicile fixe, gens du voyage, migrants, personnes vulnérables victimes d'abus, ex-détenus, etc...), syndicats, employeurs, professionnels de différents secteurs de l'assistance sociale etc. (Irlande, Belgique).

3.4 Evaluation et protection de la qualité

Le dernier principe de base des politiques en faveur de l'autonomisation des personnes confrontées à la pauvreté porte sur la nécessité de contrôler et d'évaluer les mesures et d'assurer la protection de la

qualité. Un suivi permanent des politiques et de leur impact permet au gouvernement de reconnaître que certaines interventions publiques peuvent avoir des effets (secondaires) négatifs, inattendus sur la vie des groupes victimes de l'exclusion sociale.

La France indique l'existence d'une agence indépendante chargée d'assurer l'évaluation et la qualité des activités de protection sociale.

« Une agence nationale pour l'évaluation et l'assurance de la qualité dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, destinée à être une source d'expertise indépendante reconnue par la communauté technique et rassemblant les divers éléments du secteur, sera chargée de recenser les meilleures pratiques qui serviront de référence aux professionnels dans leurs travaux au quotidien et aux évaluations internes et externes qui seront menées au cours des prochaines années dans l'ensemble des établissements et services. » (France).

Le Royaume-Uni attache par principe de l'importance au suivi sans avoir pour autant recours à un organisme spécifique.

« Toutes les politiques majeures intègrent des programmes d'évaluation et de suivi qui mettent l'accent sur le développement de la recherche et qui sont mis en œuvre conjointement par différents ministères. » (le Royaume-Uni)

L'un des instruments dont on parle depuis des années mais qui n'a été mis sur pied et utilisé que dans quelques pays seulement, est le rapport sur l'impact de la pauvreté ou l'analyse de l'impact des politiques publiques sur la pauvreté (« poverty proofing »).

« En vue de permettre une meilleure intégration des priorités sociales dans l'activité législative, il est demandé de procéder à l'expertise de chaque projet de loi compte tenu de son impact éventuel sur l'exclusion sociale et la pauvreté » (Lituanie).

Veille et évaluation, coordination, approche juridique et multidimensionnelle sont les principes de politique majeurs pour la réalisation de l'autonomisation. Les initiatives plus spécifiques sur l'autonomisation dans ses trois dimensions sont discutées dans les chapitres suivants. Il concerne des efforts en construction de la capacité individuelle, en soutien des réseaux sociaux et de la possibilité de faire entendre sa voix (au niveau politique).

4. RENFORCER LES CAPACITES INDIVIDUELLES

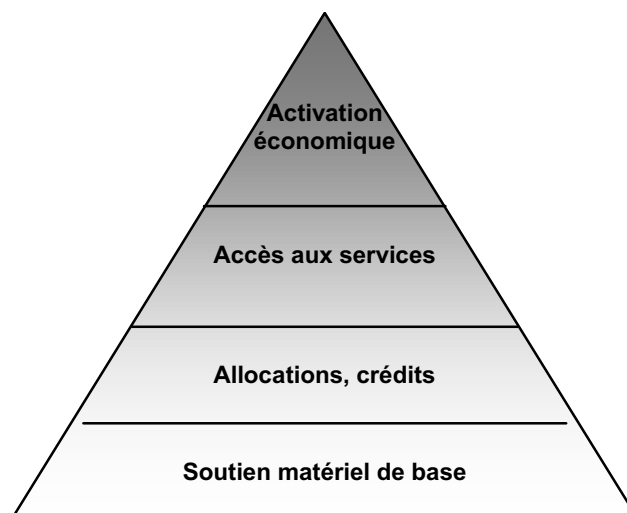
L'autonomisation au niveau micro est censée accroître la capacité des individus à gérer leur quotidien. Elle se rapporte à la collecte des moyens nécessaires pour faire vivre un foyer et voir émerger le talent et la personnalité.

Comme indiqué précédemment, il faut avant tout répondre aux besoins fondamentaux. Qu'entendons-nous par ces besoins fondamentaux ? Ils désignent certaines conditions minimales indispensables à la consommation privée d'une famille : nourriture, logement et vêtements décents, certains meubles et équipements ménagers. Outre la consommation d'ordre privé, ils comprennent également des services essentiels assurés par et pour la communauté dans son ensemble, comme l'approvisionnement en eau potable, les services d'assainissement, les transports publics, la santé, l'éducation et les équipements culturels. Bien que les besoins fondamentaux et les moyens nécessaires pour « survivre » soient communs à tout être humain, le concept de besoins fondamentaux doit être replacé dans le contexte du développement économique et social global d'une nation.

Outre les besoins fondamentaux ci-dessus mentionnés, un revenu décent est essentiel pour renforcer ses propres capacités individuelles. Pour les personnes dépourvues qui sont confrontées à la grande pauvreté, différents systèmes existent qui garantissent des revenus, salaires et allocations minimum. La Table ronde européenne sur l'inclusion sociale d'octobre 2007 s'est penchée sur ces questions dans « Normes sociales minimales : une stratégie pour la protection et pour l'empowerment ». Le rapport intermédiaire - élaboré par EAPN dans le cadre des préparatifs de la Table ronde - aborde des aspects essentiels de la question du revenu (EAPN, 2007c). L'augmentation du coût de la vie ne peut être absorbée par les allocations sociales et, depuis peu, les personnes pauvres qui travaillent s'imposent comme un nouveau groupe vulnérable.

Renforcer les capacités individuelles requiert toutefois davantage que les moyens matériels et financiers suffisants. La participation au marché du travail et l'accès aux services sociaux sont au moins aussi importants pour aider les groupes les plus vulnérables à profiter de meilleures conditions et d'un niveau de vie plus élevé. Ce paragraphe détaillera les défis relatifs à ces quatre composants distincts de l'autonomisation au niveau micro : soutien matériel de base, allocations et crédits, accès aux services et politiques d'activation économique. Dans toutes ces composantes, il est important de faire l'attention à la diversité de la population des gens connaissant la grande pauvreté (le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique etc.).

Figure 2 : Quatre niveaux cumulatifs de renforcement des capacités individuelles pour les personnes en situation de grande pauvreté



4.1 Soutien matériel de base

Le soutien matériel de base a pour objectif de permettre à toute personne appartenant à la société de mener une vie décente par rapport au niveau de vie du pays dans lequel elle réside. L'interprétation minimale du terme « décent » est donc relative. De plus, en apportant une aide d'urgence ou en nature (nourriture, vêtements, etc.), une société donnée montre dans quelle mesure elle tolère des conditions de vie impropres.

4.1.1 Exemples de soutien matériel de base

Dans le cadre de l'autonomisation, ce type d'aide est essentiel ; elle sort les personnes d'une situation de survie. On mentionne ci-après des exemples de soutien de base dans les domaines du logement, de la santé et de la pauvreté des enfants afin d'illustrer l'importance et la variété de ce genre de services.

« Supporting People » est un exemple de projet dans le domaine du logement, destiné aux groupes les plus vulnérables (« L'objectif de « Supporting People » est de s'assurer que les individus bénéficient du soutien nécessaire pour mener une vie plus indépendante et leur éviter par exemple de vivre dans une maison de soin, ou un hôpital, ou de vivre dans la rue. Elle apporte une aide au logement à plus de 1,2 million de personnes, les aidant à trouver un logement ou à faire la transition depuis la prison ou l'hôpital avant d'être en mesure de gérer leur vie seules.

Directement liée aux problèmes de logement, mais nettement plus complexe est la question des sans-abri. Le ministère polonais du Travail et des Politiques sociales coordonne un programme à destination des personnes sans abri ou risquant de le devenir (personnes âgées, vivant seules ou ayant besoin de soins spéciaux). Le programme a pour nom « Retour des sans-abri dans la société ». Son but est de répondre aux besoins fondamentaux de subsistance en consacrant des fonds au logement, à l'alimentation, etc.

Lorsqu'il est question d'enfants, les initiatives politiques recueillent facilement les suffrages du public. Les enfants sont en effet le groupe le plus vulnérable à la grande pauvreté. Plusieurs pays européens accusent pourtant encore du retard quant à l'intérêt particulier qu'ils portent aux enfants et aux moyens qu'ils mettent en œuvre pour prévenir et alléger la pauvreté qui les frappe. La question occupe néanmoins une place centrale, actuellement, dans la stratégie européenne commune pour l'inclusion sociale. On peut donner de nombreux exemples de lutte contre la pauvreté infantile.

« La Hongrie a récemment élargi la gamme de ses prestations en nature, comme les repas gratuits ou à prix réduits et les cahiers gratuits pour l'école. Outre cela, plusieurs nouveaux services ont été mis en place, comme les programmes « enfants des rues », l'intervention de travailleurs sociaux hospitaliers dans les services infantiles (pour les enfants délaissés et maltraités) et de maternité (pour les jeunes mères et les mères en crise sociale). Des services d'accueil de jour ont également été ouverts dans les zones rurales défavorisées pour les enfants dans le besoin (essentiellement des Roms) ».

En Lituanie, des équipes mobiles d'assistance opèrent 24 heures sur 24 : si quelqu'un voit un enfant livré à lui-même ou laissé sans attention, un appel à leurs services suffit pour obtenir de l'aide. Des travailleurs sociaux arrivent immédiatement et s'occupent de l'enfant, essaient de déterminer d'où il vient et lui offrent une protection temporaire (logement, nourriture, etc.) jusqu'à ce qu'ils trouvent ses parents ou une place dans une institution spécialisée.

Certains pays ont choisi une approche plus large en faveur de la famille, comme c'est le cas de la Pologne. La politique sociale encourage l'octroi de nouvelles allocations familiales et la hausse du niveau de soutien financier (par ex. : prime de naissance et crédit d'impôt pour les foyers avec enfants).

Les situations d'urgence peuvent se produire à tout moment ; aussi malgré la mise en place de systèmes de sécurité sociale, les soins de base demeurent très importants. Ce type de soutien de base permet de recueillir des informations sur les formes chroniques ou les nouvelles formes de grande pauvreté. En ce sens, la loi française de 1998 sur la lutte contre la pauvreté témoigne d'une initiative intéressante qui vise à mettre l'accent sur le risque croissant de pauvreté.

« La loi française de 1998 rend obligatoire la mise en place d'un dispositif de « veille sociale » dans chaque département. L'objectif est triple :

- évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ;
- proposer une réponse immédiate aux citoyens en termes d'assistance et de soutien ;
- tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département ».

4.1.2 Critères pour le soutien de base à l'autonomisation

Il faut poser la question : « en quoi ce soutien matériel de base favorise-t-il l'autonomie ? ». Il est clair que répondre aux besoins individuels et collectifs de base est en soi une condition préalable à une meilleure qualité de vie et au renforcement des capacités individuelles.

En outre, les critères de qualité correspondent à quatre caractéristiques :

- | |
|--|
| (a) <i>Soutien holistique</i> : les problèmes ne peuvent pas être divisés en petits éléments distincts, sans tenir compte de la situation d'ensemble. Le principal trait de la grande pauvreté est en effet que les problèmes sont intrinsèquement liés et forment un tout complexe. Toute intervention doit être fondée sur ce préalable. |
| (b) <i>Soutien axé sur le bénéficiaire</i> : l'individu dans le besoin doit rester propriétaire et directeur de sa vie et de sa situation. Le point de départ de toute aide réside dans les capacités de l'individu. Sans aide extérieure, les personnes confrontées à la grande pauvreté ne peuvent pas combler l'écart qui les sépare du reste de la société ; mais en s'inspirant de conseils extérieurs, l'individu garde le droit de décider de ce qu'il doit faire ou non, sans être jugé. |
| (c) <i>Soutien préventif</i> : une détection rapide du problème et une formulation sans délai de l'appel à l'aide peuvent prévenir l'accumulation de difficultés. |
| (d) <i>Soutien favorisant l'indépendance plutôt qu'une plus grande dépendance</i> : les aptitudes de l'individu doivent être renforcées et développées. Cela doit aboutir à davantage d'autonomie et à une dépendance réduite aux services ou à l'aide de l'Etat. |

4.2 Allocations et crédits

Il existe différents systèmes d'aide aux revenus en Europe. Ils sont liés au droit de mener une existence décente avec un revenu minimum. Toutefois, les prestations sont définies comme étant un soutien passif, qui devrait être limité dans le temps, destiné aux personnes qui sont aptes (même virtuellement) au travail. Ce droit est sans cesse remis en question par la pression exercée sur l'individu en vertu de l'idée que la société est un endroit où chacun doit apporter sa contribution économique (voir également la partie consacrée aux « politiques d'activation économique »).

Dans la plupart des pays, des systèmes de sécurité sociale offrent certaines aides en cas de chômage, de maladie, de handicap et de retraite. Les prestations peuvent être (ou non) accordées en fonction des ressources, sont limitées dans le temps ou sont versées tant que la situation de la personne n'évolue pas. Il existe d'autres prestations pour les personnes qui ne peuvent entretenir une relation structurée avec le système de sécurité sociale, par exemple les personnes souffrant de maladies mentales, de dépendances, et les demandeurs d'asile (Royaume Uni).

4.2.1 *Quelques exemples de prestations*

La Pologne et la Bulgarie nous fournissent des exemples de ces allocations :

« Il existe des allocations temporaires et familiales - accordées en fonction des ressources - pour les personnes atteintes de maladie chronique, les anciens détenus, les chômeurs de longue durée ou les personnes ayant des problèmes d'alcoolisme. » (Pologne).

« Outre les prestations mensuelles d'aide sociale accordées au titre de la législation sociale, d'autres types d'allocations sont versées aux personnes les plus défavorisées. Il existe par exemple une « allocation unique » qui peut être équivalente au montant du revenu minimum garanti, destiné à la délivrance d'une carte d'identité pour les personnes qui n'en possèdent pas (par exemple - les sans-abri, les anciens détenus) car ceci constitue un obstacle sérieux à l'exercice de leurs droits sociaux. De la même façon, les personnes qui ont besoin d'une assistance complémentaire peuvent solliciter une autre « allocation unique » destinée à couvrir les dépenses liées à un besoin imprévu d'ordre médical, éducatif, d'utilité publique ou tout autre besoin important que rencontreraient les personnes et les familles une fois par an ». (Bulgarie)

La mesure qui suit illustre le passage d'un soutien passif ou à un soutien actif, relançant le vaste débat sur les conditions d'octroi de l'aide financière.

« En Belgique, les personnes qui ne disposent pas de ressources provenant d'un travail ou d'une allocation de remplacement de la sécurité sociale, peuvent obtenir un revenu d'intégration si elles répondent à certaines conditions. C'est un dernier filet de sécurité, un droit résiduaire. Une loi de 1974 prévoyait déjà un tel mécanisme, elle a été modifiée en 2002 : le minimum de moyens d'existence (minimex) est devenu le revenu d'intégration, l'accent étant davantage mis sur une dynamique d'intégration, en particulier pour les jeunes de moins de 25 ans, que sur l'octroi d'un revenu. Les associations de personnes pauvres en Belgique ont davantage vu dans cette réforme de la loi une tentative d'installer un sentiment de responsabilité, ou peut-être de culpabilité, chez les personnes pauvres, sans tenir compte de l'origine de leurs problèmes ». (Belgique).

En dépit de l'éventail de réglementations en matière d'aide au revenu, les difficultés économiques touchant les groupes vulnérables restent une réalité, en particulier pour ceux qui n'exercent pas leur droit à recevoir une aide sociale. A cela plusieurs raisons, notamment qu'ils ne sont pas assez informés et n'ont pas connaissance de cette possibilité. Certaines personnes ont honte de solliciter des allocations, leurs vies sont trop perturbées (par ex. par leur dépendance) ou encore elles redoutent l'intrusion dans leur vie privée. Il est donc essentiel de veiller à la diffusion de l'information et de faire disparaître les barrières qui empêchent l'accès à ces services.

4.2.2 *Critères pour le soutien financier à l'autonomisation*

Un aperçu de chaque mesure de soutien financier en Europe nous emmènerait trop loin. Il est plus important de souligner que la sécurité financière pour tous les citoyens est loin d'être une réalité. Nous mentionnons quelques aspects du problème qui méritent une attention particulière.

- | | |
|-----|---|
| (a) | <i>Attribution automatique de soutien financier</i> : Certaines personnes ont droit à des prestations sociales, mais l'ignorent. D'autres ne sont pas en mesure d'obtenir les formulaires ou documents officiels dont elles ont besoin pour leur dossier personnel. De telles considérations ne devraient pas conditionner l'octroi d'un soutien financier. |
| (b) | <i>Soutien financier</i> : Les personnes confrontées à la grande pauvreté sont dans le besoin. La société porte une part de responsabilité dans ce domaine ; des réponses doivent être apportées concernant les inégalités de revenu. Par conséquent, toute demande de soutien devrait d'emblée être considérée comme opportune et juste. Des accords mutuels sur des conditions supplémentaires, sur la base du respect et de l'égalité, peuvent suivre. |
| (c) | <i>Soutien financier aux personnes rencontrant des problèmes administratifs</i> : La grande pauvreté touche des gens qui ont beaucoup de problèmes. Les sans-papiers, les demandeurs d'asile et les Roms sont les groupes qui ont l'accès le plus limité aux systèmes d'aide mis à disposition par les gouvernements. Choisir d'éliminer la grande pauvreté impose de chercher à offrir des solutions aux personnes qui vivent en marge de nos sociétés à caractère administratif et formalisé. |

4.3 Accès aux services sociaux

Pour stimuler les processus d'autonomisation au niveau micro, l'accès aux droits et services sociaux est crucial. Mais quels sont les services importants pour l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté ? Si la grande pauvreté est considérée comme une violation des Droits de l'Homme, tous les services qui donnent accès à ces droits peuvent être jugés pertinents : santé, logement, éducation, soins psychiatriques, transport ou mobilité, énergie, etc. On peut aussi reprendre la définition qui figure dans le rapport sur les services sociaux intégrés (Munday, 2007): « Les services sociaux comprennent tous les services qui sont (a) considérés comme revêtant une importance particulière pour la société dans son ensemble et où (b) l'interaction personnelle entre les prestataires et les usagers joue un rôle central ».

4.3.1 Services sociaux intégrés

Le même rapport présente la nécessité de disposer de services sociaux intégrés comme un défi majeur, d'autant plus important que les personnes confrontées à la grande pauvreté n'ont pratiquement pas accès à ces services. Le terme d'intégration est alors compris comme s'appliquant à tout un éventail d'approches ou de méthodes visant à obtenir une meilleure coordination et une efficacité plus grande entre les différents services, afin de mieux répondre aux besoins des usagers. Ces approches comprennent notamment la coordination, la coopération, les partenariats, la collaboration et le travail interprofessionnel et conjoint – pour n'en citer que quelques-unes. En conséquence, l'« intégration » est comme un continuum ou une échelle d'insertion, avec des méthodes choisies pour correspondre à des besoins, circonstances et possibilités spécifiques.

Pour les personnes confrontées à la grande pauvreté, l'intégration des services est fondamentale. Elles doivent en effet surmonter plusieurs problèmes à la fois, lesquels sont liés entre eux d'une manière complexe. Les services sociaux doivent donc être holistes et coordonnés pour apporter un soutien durable et efficace.

Généralement, les barrières à l'accès aux services sociaux se reflètent dans les réformes récentes opérées dans le système des services sociaux en Albanie. Cette réforme vise à :

- Transférer les services de soins en établissement vers les communes et passer progressivement à des services de proximité, en fonction des besoins des citoyens ;

- Etablir de nouveaux services collectifs apparentés aux services existants en matière de soins en établissement ;
- Veiller à une plus grande diversité et une meilleure répartition géographique des services en fonction des besoins;
- Renforcer la participation des collectivités locales et de la société civile dans la planification et la prestation des services sociaux ;
- Accroître la responsabilité des collectivités locales en matière de financement et assurer la durabilité et la continuité des services ;
- Elaborer, mettre en œuvre, suivre et améliorer les normes en matière de services pour tous les groupes dans le besoin pour veiller à la qualité et à l'efficacité des services ;
- Respecter les droits des groupes dans le besoin, notamment les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées en répondant à leurs besoins et en favorisant leur intégration à la vie sociale ;
- Encourager la participation des secteurs sociaux au financement et la prestation de services sociaux collectifs, etc. (Albanie).

Si l'on résume, il s'agit d'une approche communautaire, adaptée aux besoins, décentralisée et participative qui associe les différents acteurs (y compris la coopération privé-public).

La dimension géographique des services dans cette analyse est très importante. Assurer la proximité physique des services reste un défi à leur planification. D'un côté, la centralisation des services – sous la forme d'un « guichet unique » proposant par exemple l'ensemble des prestations sociales non contributives et une protection juridique et sociale des enfants (voir Bulgarie) – est encouragée. De l'autre, la prestation de services dans les zones rurales ne doit pas être négligée, ce qui suppose une multiplication des moyens sur un territoire plus vaste.

Citons l'exemple du Danemark et de son projet visant à faire face aux problèmes en matière d'accès. Il s'agit (du développement) d'un programme de personnes de contact dans le domaine de l'assistance sociale et de l'accès au traitement.

« Le rôle des personnes de contact est d'apporter un soutien aux groupes vulnérables, par exemple lorsqu'ils quittent un refuge pour un logement, d'aider à la réalisation des activités quotidiennes et d'aider les contacts avec par exemple des médecins, des travailleurs sociaux municipaux et d'autres instances publiques. Jusqu'à récemment, la loi définissait la responsabilité incombant aux municipalités de mettre des personnes de contact à la disposition des malades mentaux, et le groupe cible de ce type de support social a été récemment élargi pour inclure les sans-abri et les toxicomanes. »

Parallèlement à certaines « bonnes pratiques », on note une tendance à consacrer des ressources réelles en priorité aux services en expansion qui sont vus comme directement susceptibles de créer de l'emploi, tels que les activités de nourrice. Cependant, même cet effort reste limité. Les services en matière de santé mentale sont quelque peu négligés dans de nombreux Etats membres, malgré le lien avec l'aptitude à l'emploi.

Le rapport Daly (2002) analyse l'accès aux droits sociaux en mettant l'accent sur l'accès au logement, à la protection sociale, à l'emploi, à la santé et à l'éducation. Il passe en revue les obstacles à l'accès, donne des exemples sur les façons de surmonter ces obstacles, recense les principes généraux pour un meilleur accès aux droits sociaux et énonce des principes directeurs pour une approche intersectorielle de l'accès aux droits sociaux.

4.3.2 *Le cas du surendettement*

La perception d'un revenu décent ne met pas nécessairement à l'abri de problèmes financiers. L'endettement est un phénomène courant qui touche différents groupes, mais plus particulièrement ceux à faibles revenus qui doivent parfois s'endetter pour satisfaire leurs besoins de base.

Des mesures sont mises en place pour aider les personnes qui se trouvent dans ces situations. Une aide financière temporaire est par exemple accordée par un système d'affectation spéciale, à l'instar des allocations de chauffage octroyées lorsque les coûts énergétiques sont élevés (Bulgarie, Lituanie). Un autre exemple est l'aide pour l'eau courante chaude et froide, si les coûts dépassent un certain pourcentage du budget du ménage (Lituanie).

Ces dépenses (de base) sont régulièrement à l'origine de l'endettement. Une fois que le processus de l'endettement est enclenché, il est plus facile de s'endetter davantage que de revenir à une situation sans dettes.

La République tchèque s'est investie dans deux projets pour faire face à ce phénomène. Le Projet du Fonds social (Social Need Fund) aide ainsi les personnes confrontées à la grande pauvreté qui sont en situation de surendettement et d'usure (pratique consistant à prêter de l'argent à des taux d'intérêt excessivement élevés). En plus du soutien financier, il existe également un projet de service de conseil pour les débiteurs (République tchèque). En outre, le surendettement et l'usure seront discutés à la 8ème réunion européenne des gens connaissant la pauvreté pendant la Présidence tchèque en mai 2009 (la République tchèque).

L'Irlande est elle aussi confrontée à ce problème. Un service d'aide financière et de lutte contre le surendettement (MABS - Money Advice and Budgeting Service) a par conséquent été mis en place. Ce service gratuit, confidentiel et indépendant est destiné aux personnes endettées ou ayant des difficultés à gérer leur argent. En voici les principales caractéristiques :

- Approche axée sur les services pratiques, à caractère budgétaire
- Démarche visant les familles identifiées comme ayant des problèmes d'endettement et de crédit ;
- Rôle de premier plan pour les agences locales et bénévoles ;
- Une unité de conseil à caractère général pour les communautés locales et un centre d'appel national fournissant informations, recommandations et conseils.

Le Bureau de renseignement anglais, the Citizen Advice Bureau, fournit des services similaires

4.3.3 Services sociaux propices à l'autonomisation

Pour que les services sociaux profitent aux personnes confrontées à la grande pauvreté, il convient de tenir compte des aspects suivants :

- | |
|--|
| (a) <i>Proximité des services</i> : Les services devraient être proches des quartiers où sont concentrées les personnes en difficulté, et être conçus pour être mobiles dans la rue et présents dans les lieux publics où des bénéficiaires potentiels sont susceptibles de se trouver. |
| (b) <i>Fourniture coordonnée</i> : Les services doivent trouver un équilibre entre spécialisation et généralisation. En fait, pour éviter que les gens ne soient contraints de confier leurs problèmes par « tranches » à plusieurs endroits, chaque service social devrait être en mesure de nouer le premier contact et d'explorer le problème dans son entier. Orienter la personne une seule fois vers le spécialiste approprié (et non trois fois vers le mauvais) devrait alors être possible. |
| (c) <i>Approche participative</i> : Pour détecter les faiblesses dans l'organisation des services sociaux, la participation/l'avis des usagers peut être utile. De même, au plan individuel, une attitude participative des travailleurs sociaux peut accroître les chances de résultats durables. |

4.4 Politiques d'activation économique

La tendance se généralise parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe de faire un lien entre pauvreté et politiques d'inclusion sociales par l'emploi et activation économique des personnes connaissant la pauvreté. Cette tendance est en accord avec les objectifs de l'Union Européenne dans le domaine de l'emploi et de l'inclusion sociale. Comme l'activation joue un rôle important dans le processus d'autonomisation, nous allons étudier les caractéristiques et conditions en rapport avec l'autonomisation.

4.4.1 Types de politiques d'activation

Les politiques d'activation économique existantes se caractérisent pour la plupart par l'importance qu'elles accordent aux efforts déployés ou non par les individus pour (ré)intégrer le marché du travail (classique). La loi sur l'assistance en cas de besoin matériel (en vigueur depuis janvier 2007) de la République tchèque illustre cette tendance. Elle renforce les incitations financières à la recherche d'emploi dans le système de protection sociale et exerce un contrôle strict sur les conditions d'éligibilité aux prestations sociales. Cette démarche incite les personnes à trouver du travail et à accepter n'importe quel emploi, même un emploi à temps partiel ou mal payé, ou de faire du volontariat afin d'obtenir des connaissances professionnelles qui permettent d'obtenir un meilleur emploi. Le travail social, les conseils et les programmes spéciaux sont inclus.

S'agissant des personnes en situation de vulnérabilité, une stratégie préconisant d'exercer un contrôle et de postuler à tout emploi vacant comporte toutefois certains risques. Elle simplifie la réalité et ne tient pas compte des obstacles que les personnes confrontées à la grande pauvreté doivent affronter. En premier lieu, lorsque l'on se penche sur le cas des personnes confrontées à la grande pauvreté, il convient de se rappeler qu'elles ne possèdent pas les compétences professionnelles de base. De ce point de vue, elles sont encore loin des principales formes d'emploi.

Les niveaux d'aide au revenu et d'accès aux services de base susceptibles de disparaître avec l'acceptation d'un emploi peuvent empêcher les personnes d'accepter un emploi et d'acquérir par là-même la confiance et les aptitudes nécessaires pour conserver l'emploi (par ex. savoir lire et écrire, savoir calculer, l'entraînement professionnel). Le manque d'éducation et de compétences, de soins aux enfants et aux personnes âgées et l'absence de transport, notamment dans les zones rurales, peuvent également constituer des obstacles³.

On trouve en Irlande une bonne pratique pour surmonter cet obstacle. Des programmes ont été créés pour aider les gens à passer du chômage à l'emploi (y compris par soi-même) à la faveur, par exemple, d'une allocation de retour à l'emploi ou d'une incitation à accepter un travail à temps partiel. Ces initiatives permettent aux bénéficiaires de continuer à percevoir une part de leurs prestations de chômage, laquelle diminuera progressivement, et d'accéder gratuitement à des services de base pour une période pouvant aller jusqu'à 3 ans et jusqu'à ce qu'ils soient établis dans leur emploi. S'ils ne parviennent pas à s'établir, ils peuvent revenir au niveau de prestation et d'accès aux services antérieur à leur acceptation de l'emploi. De la même façon, l'Albanie signale qu'elle écarte les obstacles à la réintégration professionnelle des personnes handicapées.

Au Royaume-Uni, des périodes courtes d'expérience professionnelle peuvent être arrangées par Jobcentre Plus, pendant lesquelles les bénéficiaires sont maintenus et ce malgré le risque que

³ En 2003, la Commission a publié un Communiqué sur « l'obtention du salaire de son travail » dans lequel la question du piège de l'indemnité de chômage (où le revenu d'une personne sans emploi tomberait si elle reprenait un emploi) et les obstacles à l'intégration des gens vivant des allocations du marché de la main-d'œuvre sont soulevés.

certaines employeurs puissent essayer d'exploiter cette offre. Les allocations logement peuvent continuer pendant que les bénéficiaires ont un travail faiblement rémunéré.

Les mesures préventives visent une identification précoce des besoins individuels des personnes sans emploi et la formulation de mesures concrètes suivant une approche spécifique afin de raccourcir la période de chômage et d'éviter qu'elle ne dure trop, ce qui pourrait conduire à une sortie du marché du travail. L'identification précoce des besoins individuels des chômeurs est et continuera d'être effectuée par le biais de différentes stratégies, comme c'est par exemple le cas en Bulgarie :

- Elaboration d'un plan d'action individuel pour chaque personne sans emploi, sur la base d'une évaluation complète des besoins individuels, incorporant des mesures et services particuliers en vue du placement professionnel de la personne sans emploi ;
- Orientation et conseil professionnels individuels et de groupe favorisant le choix indépendant et en toute connaissance de cause d'une profession et/ou d'une filière pour obtenir les qualifications professionnelles correspondant aux caractéristiques individuelles des chômeurs et aux besoins du marché du travail ;
- Evaluation des besoins individuels de chaque chômeur (éducation, compétences, qualifications professionnelles, condition physique, etc.), dans le but de déterminer le type et la durée de soutien ;
- Médiation dans la recherche d'emploi par une orientation vers des vacances de poste adaptées ;
- Campagnes d'information préventives auprès des personnes disposant d'un emploi, mais menacées de le perdre, et à destination des élèves risquant de quitter l'école.

L'emploi seul, pourtant, ne résout pas nécessairement le problème de la pauvreté et n'empêche pas de devenir pauvre. Bien que beaucoup des personnes subissant une extrême pauvreté puissent contribuer de façon importante au travail et à l'emploi, ces personnes peuvent rencontrer des problèmes plus urgents pour elles à court terme, comme l'accès au logement ou à des soins de santé appropriés.

De plus, le nombre grandissant « de travailleurs pauvres » démontre le besoin de développer des politiques intégrées contre la pauvreté, dont l'emploi est un élément parmi d'autres, incluant l'habitation, la santé, les conseils sur l'endettement et l'aide sociale.

Aussi, se pose la question de la qualité de l'emploi, définie par le Comité européen de l'emploi au moyen d'un ensemble de dix indicateurs comprenant des mesures telles que les compétences ; l'égalité ; la santé et la sûreté ; l'inclusion et l'accès au marché du travail ; et la flexibilité et la sécurité⁴.

Un exemple de politique dont le but est de combiner des objectifs d'inclusion sociale avec une intégration dans le marché principal de la main-d'œuvre peut être trouvé en Pologne :

La Pologne a créé ce qu'elle appelle des contrats sociaux avec des travailleurs sociaux. Il s'agit d'un programme qui s'adresse aux bénéficiaires de prestations sociales à long terme qui sont en âge de travailler. Ce programme est principalement axé sur les personnes connaissant des problèmes d'alcoolisme, les sans-abri et les familles comptant des membres handicapés ou des enfants nécessitant des soins spéciaux. Néanmoins, il peut aussi s'appliquer aux familles rencontrant des difficultés pour élever les enfants ou prendre soin des personnes âgées. Les membres de la famille se voient offrir une formation professionnelle, voire un emploi, pendant que le travailleur social s'occupe des personnes à charge.

⁴ Pour de plus amples informations sur les obstacles, voir le rapport du Comité d'experts sur l'amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu (CS-LIW) du Conseil de l'Europe, 2008.

4.4.2 L'autonomisation par des politiques d'activation économique

Comme énoncé dans le chapitre consacré au renforcement des capacités individuelles, partir du sommet du triangle (avec les politiques d'activation économique) n'est pas forcément le meilleur point de départ pour les personnes confrontées à la grande pauvreté. La satisfaction des besoins de base, le soutien financier et l'accès aux services sont souvent plus urgent pour elles. Cela ne signifie pas pour autant que les politiques d'activation soient hors-sujet. Les politiques d'activation peuvent être une étape vers l'autonomisation. Elles présentent des avantages manifestes à des fins d'autonomisation :

- | | |
|-----|---|
| (a) | <i>Le travail préventif et la détection précoce des besoins</i> sont importants ; |
| (b) | <i>L'accent est mis sur les efforts individuels</i> , non sans prendre en considération la qualité des emplois (sûreté physique et risques minimaux pour la santé, flexibilité raisonnable, sécurité de l'emploi ou perspectives à long terme) ; un emploi devrait ouvrir sur une évolution de carrière, empêchant que les gens ne soient bloqués à des postes ingrats et mal payés et leur épargnant des périodes de chômage récurrentes (voir Groupe de travail spécial sur l'emploi, 2003 ⁵) ; |
| (c) | L'objectif le plus important est de fournir aux gens <i>une occupation qui ait du sens</i> , et non un travail en tant que tel ; |
| (d) | <i>Les services et avantages peuvent être perdus en acceptant un emploi régulier</i> ; ceci devrait être pris en compte lors de l'activation. |
| (e) | L'individu a la responsabilité de chercher et de souhaiter un travail, mais pas indépendamment du <i>devoir de l'Etat</i> ou des autorités de faire le maximum pour offrir des emplois et lever toutes les barrières qui se dressent sur la voie du marché du travail régulier pour les personnes les plus vulnérables ; |
| (f) | <i>L'élimination de la pauvreté des enfants</i> consiste aussi à aider les parents à trouver du travail et montrer l'exemple aux enfants. Cela peut contribuer à venir à bout du chômage transmis de génération en génération. |

5. LE POUVOIR DES RESEAUX SOCIAUX

Les réseaux sociaux peuvent jouer un rôle essentiel pour la création d'un cadre favorisant l'autonomisation. Ils apportent des informations et un soutien social ; cela permet aux personnes confrontées à la pauvreté de s'accrocher durant les périodes difficiles ou de faire des progrès durables dans la vie. La théorie des réseaux évoque l'importance des « liens faibles » (weak ties) entre les personnes et/ou groupes. On peut voir dans ces liens faibles les liens entre des personnes issues de groupes socialement différents. Ils ont un effet positif sur la diffusion de l'information, les possibilités de mobilité et l'organisation de la communauté (Granovetter, 1973). Les « liens forts » - entre parents, amis et/ou connaissances évoluant dans des environnements similaires – sont particulièrement utiles pour un soutien affectif direct et une reconnaissance mutuelle des conditions de vie difficiles.

Une approche plus récente de cette question, que l'on doit à Friedmann, propose un modèle d'autonomisation (1996) recensant huit « bases du pouvoir social ». La combinaison de ces pouvoirs détermine la qualité globale des moyens de subsistance à la disposition des individus. Deux de ces bases de pouvoir sont particulièrement pertinentes ici. Premièrement, les relations sociales (la famille élargie, les amis, les voisins) sont des variables importantes dans la production des sources de revenu du ménage au fil du temps. « Les ménages qui se déchirent, qui ont coupé les relations avec la famille et les amis, que les voisins évitent ou qui ne participent pas aux associations locales sont mal préparés

⁵ Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe, Rapport du Groupe de travail spécial sur l'emploi, novembre 2003.

pour opérer une autonomisation par eux-mêmes. Faire pleinement partie de l'économie morale suppose de la part des ménages qu'ils remplissent un certain nombre d'obligations sociales, manifestent des signes d'affection mutuels et prennent le temps de tisser des liens sociaux et de participer aux activités locales. S'ils ne parviennent pas à réaliser ces « investissements », leur économie sera de plus en plus vulnérable » (p. 166-167).

Deuxièmement, les associations civiles, des églises aux associations sportives en passant par les organisations pour l'amélioration du voisinage, jouent un rôle déterminant. La densité de ces organisations est une mesure de la société civile. Plus les organisations de ce type sont nombreuses, plus la communauté sera forte dans sa lutte collective pour sa subsistance et la participation des ménages à ces organisations contribuera à leur propre lutte pour la subsistance (Friedmann, 1996).

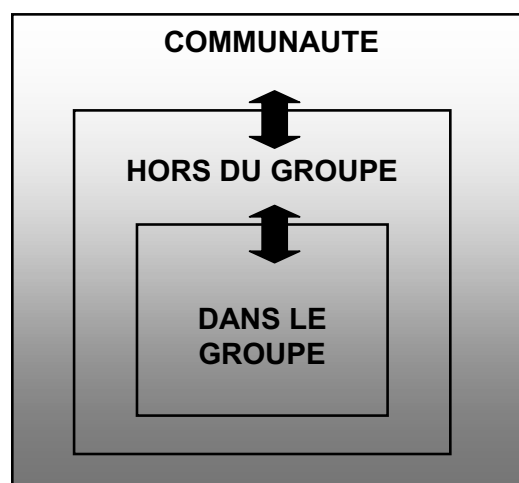
L'importance du niveau collectif repose également sur la prévention ou la lutte contre la catégorisation négative et la stigmatisation. Dans son rapport sur la Rencontre européenne des Personnes en situation de pauvreté, 2007, EAPN met en garde : « Du point de vue des personnes concernées, les principaux obstacles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont la discrimination, la stigmatisation, le racisme et la xénophobie, (...) » (EAPN, 2007a:30). En résumé, la prise de conscience et la diffusion d'informations sur ce que vivre dans la pauvreté veut dire pourraient exercer un impact important sur l'autonomisation au niveau collectif.

L'autonomisation opérée au niveau collectif devrait fournir ou renforcer les capacités socioculturelles, à savoir « l'aptitude à devenir un membre apprécié d'une communauté. Ces capacités renvoient au statut social, à la dignité et à d'autres conditions d'ordre culturel indispensables pour faire partie d'une société, éléments auxquels les pauvres eux-mêmes attachent une grande importance ». (Bonfiglioli, 2003). A ce niveau, l'autonomisation est considérée comme découlant de :

- (1) la volonté d'échapper à l'isolement et du soutien trouvé auprès de personnes rencontrant les mêmes problèmes (solidarité à l'intérieur du groupe) ;
- (2) des expériences positives vécues au contact de la société, la diffusion des informations sur la pauvreté et ses causes afin que les personnes prennent conscience des mécanismes et que les processus de stigmatisation cessent (solidarité à l'extérieur du groupe) ;
- (3) du renforcement des communautés locales, notamment dans les zones où sont concentrées les personnes en situation d'exclusion sociale (développement local).

La figure ci-dessous schématise ces trois niveaux de réseaux sociaux d'appui.

Figure 3 : Réseaux sociaux d'appui répartis en trois niveaux différents.



5.1 La solidarité à l'intérieur du groupe

La solidarité à l'intérieur du groupe renvoie en fait ici aux organisations de personnes en situation de pauvreté. Ces organisations sont pour la plupart fondées par des bénévoles et réunissent les conditions permettant aux personnes de se retrouver et de réaliser que leur situation n'est pas unique, qu'elles partagent le même fardeau avec d'autres.

« En France, cette dimension communautaire est en grande partie le résultat du réseau bénévole qui œuvre sur le long terme pour aider ceux qui sont le plus isolés dans leur démarche de réintégration. Ceux qui apportent ce soutien sont les mieux préparés pour faire face aux problèmes sociaux auxquels ces individus sont confrontés et aux difficultés qu'ils rencontrent dans leur recherche d'un emploi ; ils nouent des liens étroits avec eux. Les associations, constituées d'hommes et de femmes engagés, donnent un visage humain à la lutte contre la pauvreté : elles offrent des lieux où les individus en question peuvent rencontrer d'autres personnes qui ont traversé les mêmes difficultés et ont retrouvé la confiance. Un exemple illustrant ce propos est le travail accompli par le centre pour le logement et la réintégration sociale géré par ATD-Quart Monde ». (France).

L'Albanie fait également rapport sur des organisations où les personnes se rencontrent et « repèrent et signalent des soupçons de mauvais traitements ; aident d'autres membres de la famille ; s'organisent en groupes pour s'entraider mutuellement et se comporter en « bons voisins » ; participent aux frais liés aux services fournis quand leurs ressources le leur permettent, travaillent comme bénévoles, etc.». (Albanie)

Au Royaume-Uni, « de la rue au travail » - est l'un des projets qui soutiennent les sans-abri, où ceux-ci font partie du conseil d'administration – et dont de nombreux membres du personnel sont d'anciens sans-abri. (le Royaume-Uni). Aux Pays-Bas, le gouvernement national subventionne l'association nationale des sans-abri.

En Belgique, la Communauté française quant à elle subsidie les associations sur la base du décret relatif à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente qui ne s'adresse pas seulement à celles dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, mais beaucoup plus largement à celles qui travaillent en milieu populaire.

Ce système est apprécié par les associations qui travaillent plus particulièrement avec des personnes très pauvres parce que celles-ci, soulignent-elles, appartiennent en réalité au milieu populaire, au monde ouvrier dont il ne faut surtout pas les couper, même si elles en semblent exclues à un moment donné. (Belgique)

La Pologne présente à ce titre les « coopératives sociales ». Il s'agit d'institutions à caractère social et économique, fondées par des chômeurs. « Elles viennent en aide aux personnes en proie à des difficultés dans leur vie sociale et professionnelle (essentiellement sur le marché du travail). Elles constituent des lieux de travail de substitution pour les personnes qui cherchent à se réintégrer socialement. Les coopératives sociales peuvent organiser des activités sociales, éducatives et culturelles pour leurs membres. Ces actions peuvent également favoriser le développement de zones locales.⁶ »

Des initiatives portant sur la solidarité à l'intérieur du groupe soulèvent des questions quant aux effets négatifs que peut avoir sur l'intégration le fait de rassembler des personnes de la même catégorie rencontrant les mêmes problèmes. Les personnes risquent d'être coupées de la société alors qu'elles évoluent comme dans un cocon au contact rassurant de personnes vivant la même situation. Du point

⁶ Programme d'appui aux institutions pour le développement de coopératives sociales – conseils et services éducatifs et financiers pour les coopératives sociales nouvellement créées. Il existait environ 146 coopératives sociales en 2007. Certaines d'entre elles étaient financées par le ministère du Travail et des Politiques sociales.

de vue de l'autonomisation, cet argument se tient. Mais bien entendu, les personnes doivent retrouver la confiance et l'estime de soi avant de pouvoir évoluer dans un contexte où pèse la menace d'être rejeté.

L'une des plus grandes réussites en matière d'autonomisation des usagers de drogues en Lituanie est la création du Mano Guru Bar à Vilnius. A cette fin, le gouvernement municipal de la ville de Vilnius a mis sur pied l'organisme public Socialiniai paramos projektai, qui gère le snack du Mano Guru. D'anciens toxicomanes y travaillent ensemble, ce qui contribue à renforcer leur solidarité à l'intérieur du groupe tout en rétablissant les contacts avec le reste de la société. Depuis août 2004, quelque 60 individus dépendants de drogues, issus de six centres de réhabilitation dans tout le pays, ont participé à ce programme. Seuls neuf d'entre eux ont dû renoncer en raison d'une rechute (consommation de psychotropes). Les autres ont trouvé un emploi ou continuent de travailler au Mano Guru.

Autonomisation et solidarité à l'intérieur du groupe

- + Favoriser et organiser des rassemblements de personnes rencontrant les mêmes problèmes est important pour faire naître un sentiment fondamental de confiance en soi, ce qui donne aux gens l'énergie et le courage d'aller de l'avant ;
- + La solidarité à l'intérieur du groupe peut être bâtie par des activités dans différents domaines : emploi, culture, sports, soins, etc. Il est toutefois crucial de toujours faire primer le but de l'autonomie.
- + Le risque de végéter dans un réseau social « pauvre » est réel et doit être évité en insistant sur le caractère temporaire du statut de membre et la perspective de la « séparation ».

5.2 Solidarité à l'extérieur du groupe

La solidarité à l'extérieur du groupe consiste à rétablir le contact entre des groupes socialement exclus et d'autres groupes se trouvant dans une position (socioéconomique) mieux acceptée et plus centrale. L'objectif est de contribuer à la cohésion sociale et de favoriser la bonne volonté et la compréhension entre les personnes dans le besoin. En jetant des ponts entre les groupes vulnérables, les préjugés les plus tenaces peuvent être désamorçés, et les processus de stigmatisation annulés.

Plusieurs types d'activités dans différents domaines (par ex. culture, travail, enseignement) peuvent contribuer à renforcer la solidarité à l'extérieur du groupe.

L'Arménie fait rapport sur 'La réduction de la pauvreté dans le cadre du concept de développement culturel'. Tout d'abord, il est dit que « pour éviter l'auto-isolement des personnes pauvres et améliorer leur accès à l'information, des unités culturelles sont créées dans les communautés avec une attention particulière accordée aux zones peuplées par des réfugiés issus d'une communauté mixte de locaux et de réfugiés. Le concept de développement culturel indique en outre que l'organisation de célébrations et festivals nationaux exercera une influence significative sur l'établissement d'une égalité sociale ». (Arménie)

Les tentatives de rassembler des personnes différentes sont décrites par les Pays-Bas comme des projets relevant du 'service d'ami'.

« Ces initiatives devraient éviter l'isolement social et favoriser la création des réseaux sociaux. Les bénévoles 'adoptent' des personnes en situation d'exclusion sociale (par ex. des clients psychiatriques) pour faire des activités avec elles (aller au cinéma, faire du shopping etc.) ».

En République tchèque, des personnes pauvres ont monté une troupe de théâtre. « Les acteurs sont des personnes qui ont connu la grande pauvreté, à savoir l'absence de domicile fixe. Leurs pièces en informent le public et leur permettent de gagner un peu d'argent, d'établir des contacts avec des personnes dans la même situation ou le reste de la société et d'échanger des expériences. ».

Une autre illustration de la solidarité à l'extérieur du groupe en République tchèque est l'initiative prise par certaines ONG d'inclure des usagers de services sociaux dans leurs activités. Ces personnes coopèrent ainsi en apportant leur aide à d'autres (par exemple en travaillant dans des programmes de collecte et de distribution de vêtements et de meubles ou dans une banque alimentaire).

On pourrait comparer cette initiative avec le concept à l'origine des points d'accueil et d'écoute au Danemark. Les personnes qui ont des difficultés à s'intégrer dans la société y trouvent un espace où l'inclusion commence par la participation à des activités sociales quotidiennes avec d'autres personnes (par ex. des activités dans des « cafés-accueil » ou des projets d'apprentissage). (Danemark)

Parallèlement à ce genre d'initiatives, il ne faut pas oublier que nombre d'organisations existent et que des projets sont menés sans l'aide du gouvernement. Des activités bénévoles, dans le domaine des soins, mais aussi de la culture, des sports, de la jeunesse et des loisirs, poursuivent beaucoup de ces objectifs sur des fonds privés. Il convient en particulier de souligner le rôle des communautés confessionnelles. Elles apportent une aide de base (nourriture, vêtements, etc.) mais offrent également des lieux de rencontre où il est possible de faire la connaissance d'autres personnes dans le besoin ou issues de classes socioéconomiques différentes.

Autonomisation et solidarité à l'extérieur du groupe

- + La solidarité entre les différents groupes de la société doit être encouragée par le gouvernement. Les réseaux « mixtes » favorisent la cohésion sociale et aident les personnes vulnérables à accéder à des moyens et outils importants.
- + La poursuite de cet objectif est un projet à long terme. Les processus demandent beaucoup d'énergie, de négociations, de patience et d'argent. En plus de fournir du temps, de l'espace et des fonds, il faut élaborer des critères afin de mesurer les progrès.
- + Une dernière remarque pour mettre les choses en perspective : « Tout le monde aime paresser. Ne leur demandez pas ce que nous ne voulons pas faire nous-mêmes ».

5.3 Développement communautaire

L'autonomisation par le développement communautaire vise à renforcer les communautés, en particulier dans les zones où sont concentrées les personnes socialement exclues. Des quartiers défavorisés, sans la moindre atmosphère constructive, contraignent les gens dans leur développement individuel et collectif. Les personnes confrontées à la grande pauvreté sont forcées de vivre dans ces zones sales, dangereuses et désolées, car les loyers sont bas et/ou parce qu'elles sont attirées par d'autres personnes vivant dans la rue.

Comment interrompre la spirale descendante ? Pour illustrer l'autonomisation par le développement communautaire, on citera deux exemples de microprojets.

En Bulgarie, le Fonds d'investissement social finance des microprojets répondant aux besoins concrets des communautés socialement vulnérables. Ces projets « visent à procurer des solutions et des conditions pour l'emploi durable, à générer des sources de revenu, à favoriser l'accès aux infrastructures sociales et techniques et à renforcer la capacité des communautés locales à définir leurs priorités et à gérer les investissements et les initiatives à dimension locale. Ils sont principalement axés sur les besoins des groupes en situation de vulnérabilité et d'exclusion sociale qui ont perdu leur place

sur le marché en raison de la restructuration de l'économie, qui sont touchés par le phénomène de la paupérisation et rencontrent des difficultés dans l'accès aux services sociaux » (Bulgarie).

La Hongrie présente le programme UNDP–SZMM Cserehát, en faveur des microprojets. Ce programme a « accru l'intérêt manifesté au niveau local pour les programmes de développement, réveillé la confiance en soi latente des individus et suscité moult nouvelles idées de projets locaux. Il a aidé les populations locales à réaliser l'importance de la création de partenariats et a rapproché les partenaires. Les moniteurs ont appelé les personnes à participer à la prise de décision, à la planification et à la mise en œuvre des projets. Ils entendaient ainsi renforcer la motivation, l'estime de soi et le sens de l'autonomisation des individus » (Hongrie).

Il est un autre aspect du développement communautaire qui n'a rien de spatial. Il concerne l'investissement dans les communautés qui mènent une existence nomade ou n'ont pas d'ancrage territorial particulier, comme par exemple les Roms.

Autonomisation par le développement communautaire

- + Le développement communautaire doit faire participer les citoyens, en particulier les membres les plus défavorisés des communautés concernées. Il convient de recourir à des méthodes spécifiques pour garantir une participation effective.
- + Les investisseurs, urbanistes et autres experts doivent s'accorder sur une clause sociale, qui veille à ce que les groupes les plus démunis puissent bénéficier de projets de développement (par ex. en étant employés dans le cadre des projets, en y travaillant à titre bénévole, en prenant part aux préparatifs et/ou à la mise en œuvre).
- + Les budgets temporaires font que des programmes prometteurs sont brutalement interrompus. Il faut éviter cela, surtout en raison des personnes vulnérables impliquées qui sont alors abandonnées à leur sort.

6. FAIRE ENTENDRE SA VOIX (AU NIVEAU POLITIQUE)

Le troisième niveau met l'accent sur l'autonomisation politique. Cette dimension concerne les processus politiques qui permettent aux individus de faire entendre leur voix politique. Elle renvoie à la dimension externe de l'autonomisation, soit à l'objectif de maîtriser la situation ou les circonstances extérieures qui ont une incidence sur la vie quotidienne.

De nombreuses applications de l'autonomisation dans le contexte européen (politique sociale) se rapportent à cette dimension politique ou participative. Différents groupes cibles font l'analyse de leurs propres atouts et faiblesses : les femmes (AIC, 2003; Fagan, e.a., 2006), les sans-abri (FEANTSA, 2007), les jeunes (Colley, e.a., 2007; YEPP, 2007), les personnes âgées (Age, 2007) et les migrants (voir par exemple le projet EU-MEET: Migrants-Emploi – Autonomisation – Formation).

Ainsi, la FEANTSA insiste sur la valeur de cette participation aux fins de l'autonomisation des personnes vulnérables. « La participation, c'est regarder les personnes vulnérables comme des citoyens à part entière et leur donner une place dans la société. C'est aussi tenter de combler le déficit démocratique qui coupe les groupes marginalisés du processus de prise de décisions qui les affectent et qui ont un impact sur leur vie. La participation, c'est également reconnaître que les personnes sans domicile ou pauvres devraient pouvoir exprimer leur point de vue sur la situation qu'elles vivent et que leur connaissance approfondie des questions liées à l'exclusion et la pauvreté est extrêmement précieuse, si l'on veut faire des progrès réels en matière de politiques à long terme ». (FEANTSA, 2007).

Deux types de valeur ajoutée sont évoqués ici : l'aspect démocratique - considérer les personnes comme des citoyens à part entière - et l'efficacité des politiques. Une meilleure connaissance de ce qu'est vivre dans la précarité pourrait augmenter les chances de succès des mesures basées sur cette connaissance.

Un autre avantage de la participation politique se situe au niveau individuel/psychologique. Dans le processus collectif de la participation, il est admis que la pauvreté n'est pas un problème individuel, mais un problème de société aux nombreuses causes. Les personnes en situation de pauvreté qui s'engagent dans ces processus peuvent ainsi se défaire du sentiment de culpabilité qu'elles éprouveraient vis-à-vis de leur situation. De cette manière la participation peut contribuer à leur émancipation et leur autonomisation (individuelles et collectives) (Dierckx, 2007b).

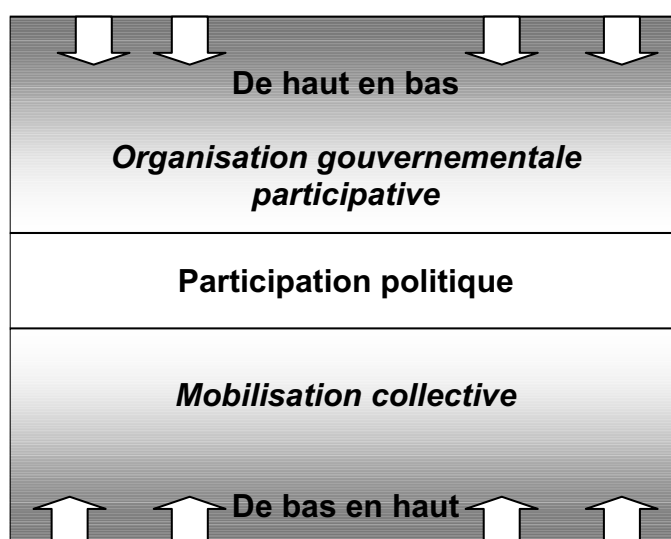
La participation à l'élaboration des politiques, ainsi qu'à leur suivi et à leur mise en œuvre constitue une stratégie importante pour atteindre cet objectif.

L'un des principes essentiels de la stratégie albanaise concernant le secteur de la protection sociale pourrait à lui seul servir de propos général sur l'autonomisation au niveau politique.

« Les individus sont responsables de leur vie. Ils devraient être encouragés à prendre des décisions concernant leur mode de vie suivant les normes de la société. Ils devraient être encouragés à donner leur avis sur les services sociaux et à faire savoir quelle aide leur serait nécessaire pour garder ou retrouver leur indépendance, pour avoir le droit de porter réclamation et de suivre leur dossier. Les prestataires de services sociaux devraient respecter les droits, la dignité et l'avis des bénéficiaires et ce de la planification à la prestation des services.» (Albanie).

Il ressort de ce propos que les politiques, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau des services (publics ou privés), exercent un impact important sur la vie des bénéficiaires. Cela est également valable pour les politiques dans d'autres institutions comme les écoles, les hôpitaux, les prisons et les centres sociaux. Dans les paragraphes suivants, nous distinguerons la participation en tant que démarche « ascendante », la participation initiée par le gouvernement et enfin les structures et méthodes de participation.

Figure 4 : Conditions de participation politique



6.1 Participation ascendante

Il peut être difficile d'associer les personnes en situation de pauvreté au niveau politique et institutionnel. Pour elles, s'en sortir au jour le jour est une préoccupation permanente et il se peut qu'elles n'aient ni les aptitudes ni la confiance nécessaires pour parvenir à s'impliquer. En Irlande, pratiquement tous les groupes vulnérables sont représentés par des ONG qui, autant que possible, associent les personnes qu'elles représentent dans leurs activités. Ces organisations sont généralement, au moins en partie, financées par l'Etat et reçoivent le soutien d'une agence gouvernementale pour la lutte contre la pauvreté et d'autres agences de l'Etat compétentes en la matière (Irlande).

En Belgique, des associations sont également créées pour donner une voix politique aux personnes en situation de pauvreté. La Communauté flamande subsidie spécifiquement les associations reconnues comme « donnant la parole aux pauvres ». Six critères figurent dans le décret relatif à la lutte contre la pauvreté. Ce décret a comme conséquence un paysage associatif fort organisé, structuré, bénéficiant d'une bonne visibilité auprès des autorités publiques. (Belgique).

Ce n'est pas le cas de toutes, mais plusieurs de ces organisations présentes dans différents pays sont membres de réseaux liés à l'organisation européenne EAPN. Comme exemple de réseau national, citons le réseau hongrois de lutte contre la pauvreté ; il se veut l'effort collectif le plus tangible et sert d'organisme de défense des intérêts des organisations civiles hongroises participant à la lutte contre la pauvreté. Des extraits tirés de la déclaration de mission de ce réseau nous éclairent sur ses activités :

- (a) Il fait en sorte que les questions de pauvreté et d'exclusion sociale restent une priorité ;
- (b) Il assure le suivi des activités de lutte contre la pauvreté menées par le gouvernement en place ;
- (c) Il permet aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'exprimer leurs opinions et d'exercer une influence sur les décisions qui les concernent ;
- (d) Il entend monter et mettre en œuvre des projets conjoints visant à éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale (Hongrie).

Les organisations qui rassemblent les personnes vulnérables et mènent des activités de sensibilisation n'existent pas dans tous les pays européens. Comme le fait remarquer la Pologne, ses ONG à vocation sociale restent des acteurs « nouveaux » dans le secteur polonais de la protection sociale. Le soutien financier apporté à ces activités, tout comme le champ d'action de ces dernières, est par conséquent limité. (Pologne). L'Arménie indique même que les ONG, les associations et les syndicats sont très faiblement représentés.

« Ce phénomène conduit à la dissolution du domaine socioculturel dans son ensemble ; or, il aurait pu servir d'espace où les personnes pauvres auraient participé à des débats et discussions à caractère général, à la formulation d'opinions collectives, à l'élaboration de décisions, et où elles auraient pu se faire entendre. » (Arménie).

La mobilisation collective des ONG est donc nécessaire et a prouvé son utilité dans plusieurs pays, par exemple, en Irlande :

« Institutionnellement, les ONG ont accès aux hommes politiques et aux fonctionnaires, tant au niveau national qu'au niveau local, pour défendre leurs points de vue au nom des groupes vulnérables qu'elles représentent. Chaque année se tient un forum pré-budgétaire lors duquel elles plaident en faveur d'initiatives politiques et de ressources budgétaires supplémentaires directement auprès du ministère des Affaires sociales et familiales. Un forum sur l'inclusion sociale est également organisé où, dans le cadre d'ateliers, elles examinent et débattent des évolutions futures nécessaires et souhaitables. Le ministre et des experts y prennent la parole et un rapport détaillé est élaboré pour être ensuite diffusé auprès des ministères et instances gouvernementales ». (Irlande)

Les comparaisons internationales font état d'un développement de la participation aux politiques publiques. Il semble qu'une approche ascendante soit garantie pour une majorité de catégories « puissantes » (comme les syndicats ou les fonds de pension), mais que la participation des groupes vulnérables soit inexistante si le gouvernement n'investit pas pour les organiser. Ces mouvements de groupes plus puissants sont censés, en fin de compte, défendre les intérêts des groupes les plus faibles. Mais dans la réalité, la voix des plus pauvres s'éteint.

6.2 Participation descendante

Lorsque la participation est à l'instigation du gouvernement, des responsables politiques et/ou de l'administration, on est en présence d'une approche ascendante. Cela peut se traduire dans l'engagement formel à associer ou consulter certains acteurs dans les processus d'élaboration des politiques.

Dans plusieurs stratégies nationales d'inclusion sociale, de protection et d'assistance, des obligations formelles sont prévues qui s'appliquent à toutes les parties concernées.

En République tchèque, la loi sur les services sociaux dispose que les projets politiques sur le développement à moyen terme des services sociaux dans différentes régions doivent être élaborés de manière participative.

« Le projet sera élaboré en coordination avec les municipalités régionales, les représentants des prestataires de services sociaux et les représentants des bénéficiaires de ces services. C'est un moyen significatif d'exploiter le capital social des personnes et de permettre aux individus de se faire entendre » (République tchèque).

Au Danemark, dans la plupart des services sociaux, la participation des usagers est à la fois une obligation légale et une évidence.

« Une évaluation récente de la participation des usagers concernant les refuges pour sans-abri a révélé que les usagers et le personnel estimaient que cette participation était essentiellement réalisée sur des aspects qui touchaient la vie quotidienne des usagers, comme l'élaboration de plans d'action individuels, alors que la participation des usagers sur des aspects plus organisationnels de la gestion des services était moins répandue ». Une conclusion importante est que « ce n'est pas l'influence organisée et mesurable des usagers qui améliore l'autonomie des résidents et leur satisfaction quant à leur vie quotidienne, mais plutôt un climat d'acceptation, de respect et de réciprocité auquel le personnel est encouragé à prendre une part active en tenant compte des souhaits et besoins des résidents ». (Burmølle & Laurberg 2007 : 49-50).

L'évolution vers une élaboration interactive des politiques concerne également la France et le Royaume-Uni.

« Le rôle des usagers dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques est essentiel, telle est la conception du gouvernement français dans ce domaine. En vertu de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et socio médicale, il existe déjà un certain nombre d'initiatives en faveur d'une meilleure prise en considération de l'expertise des usagers. S'agissant de l'inclusion sociale, des forums locaux à caractère expérimental sont organisés depuis 2005 par des agences régionales et départementales bénévoles gérées par les services sociaux. Ils répondent au besoin de procéder, en collaboration avec les personnes en situation de pauvreté et les professionnels qui leur apportent une assistance, à une évaluation de la situation en matière d'inclusion sociale, notamment concernant l'accès aux droits fondamentaux. » (France)

« Le Royaume-Uni cite des exemples intéressants, notamment l'élaboration du Plan national d'action contre l'exclusion sociale, aux fins duquel des forums d'usagers ont été spécialement constitués, ou encore le Groupe consultatif des minorités ethniques (présidé par un ministre), pour le recrutement des membres duquel une annonce a été publiée dans la presse nationale et la presse spécialisée des minorités. » (Royaume-Uni)⁷.

La participation initiée par le gouvernement peut prendre la forme de *comités consultatifs*. Citons, à titre d'exemple, des comités où les représentants de différents groupes participent à des instances de consultation ou de suivi à l'instar du Comité interministériel pour les droits de l'enfant (Albanie, Bulgarie) et le Comité national sur les minorités (Albanie).

Le gouvernement peut engager des processus de consultation ou de participation, mais cela ne signifie pas que d'autres acteurs ne puissent pas s'attribuer la copaternité du processus. Le dialogue Agora en Belgique en est l'illustration.

Le groupe de dialogue « Agora » relatif à l'aide à la jeunesse (Belgique, Communauté française) a pour but d'évaluer le décret de l'aide à la jeunesse dans la perspective d'éviter les placements en lien avec la pauvreté. Il réunit, à la demande de la ministre de l'Aide à la jeunesse à l'époque, des représentants de l'administration de l'aide à la jeunesse, des professionnels de services de l'aide à la jeunesse, deux associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, un membre du cabinet de la ministre compétente et un membre du Service de lutte contre la pauvreté, ceci à un rythme mensuel (10 rencontres par an).

Bien qu'au départ il s'agisse d'une initiative politique, qui ne repose sur aucune base légale, elle ne s'est jamais arrêtée au changement de législature (depuis 1998, 3 ministres de l'aide à la jeunesse se sont succédés), ceci grâce au fait que la direction de l'administration est fortement impliquée dans le processus. Il n'y a aucune pression, aucun délai imposé pour obtenir des résultats.

L'administration a dès le départ accepté de travailler à partir d'un texte rédigé par les associations, avec l'aide du Service de lutte contre la pauvreté et a toujours accepté d'adapter les ordres du jour en fonction des souhaits des associations. (Belgique).

L'un des avantages de ces processus de participation bien ancrés est qu'ils réunissent les conditions généralement essentielles à la participation politique. En effet, les accords, la répartition des tâches et des responsabilités et les instances institutionnelles assurant le partenariat contribuent au succès et pourraient éviter que les processus de participation ne restent lettre morte.

Un cadre législatif formel n'est pas indispensable dans chaque contexte. Il peut y avoir une consultation étendue et un dialogue lorsqu'il s'agit d'une procédure normale pour développer une politique, comme au Royaume-Uni.

⁷ Note du traducteur : Un **forum d'usagers** est une plate-forme de consultation au sein de laquelle des personnes directement concernées par un programme sont sélectionnées et invitées à une journée de discussion sur les questions en jeu, la manière dont on s'en occupe et celle dont on devrait s'en occuper. Le plus souvent, les hauts fonctionnaires compétents en la matière prennent une part active au débat avec les usagers, ce à quoi les aide un facilitateur expérimenté. Il peut être versé aux intéressés une modeste somme d'argent pour les encourager à venir et les remercier du temps qu'ils ont consacré au forum. Dans ce contexte, il s'agirait de personnes frappées d'exclusion sociale. Au Royaume-Uni, ce genre de manifestation sert souvent à l'élaboration de la politique à suivre. Tout tient à une discussion entre les décideurs et les usagers eux-mêmes. Un forum d'usagers n'est PAS assimilable à un groupe de consultation permanent de représentants des usagers.

6.3 Structures et méthodes de participation

La participation n'est utile que si la plus grande attention est apportée aux méthodes et structures utilisées. La participation n'est pas facile et entraîne des frustrations si l'organisation et la préparation sont défailtantes, surtout de la part de personnes confrontées à la grande pauvreté.

6.3.1 Structures

Les structures de participation peuvent être utiles pour apporter un soutien aux participants et veiller à la mise en œuvre des résultats des processus de participation.

La Bulgarie a ainsi mis en place un Service national pour la protection de l'enfant (SNPE) qui a pris la tête des efforts accomplis pour garantir non seulement les droits de l'enfant, mais aussi veiller au contrôle de leur implémentation.

« Un conseil national pour la protection de l'enfant a été créé dans le cadre du SNPE. Conformément à la règle qui veut que chaque politique dans le domaine de l'enfance soit fondée sur le principe fondamental de la participation de l'enfant au conseil, un conseil des enfants a été mis en place. Des représentants du conseil des enfants prennent part à l'élaboration de différentes politiques. Ainsi, par l'implication réelle des enfants et des organisations d'enfants dans la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, il est garanti que les besoins des enfants sont pris en considération et que les enfants ont le sentiment d'être partie prenante des politiques qui les concernent ». (Bulgarie)

La Belgique possède une structure de soutien : il s'agit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

« Le Service est un des outils dont se sont dotés les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral pour lutter ensemble contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Il fait connaître aux décideurs politiques les constats, les analyses et les propositions émanant des concertations qu'il organise entre acteurs concernés : associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, Centres publics d'action sociale, syndicats, professionnels de divers secteurs, administrations,... Il fait partie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, un service public autonome. » (Belgique)

Citons également la Concertation permanente sur la pauvreté dans la communauté flamande de Belgique qui touche encore plus au cœur de l'élaboration des politiques.

« Le décret relatif à la lutte contre la pauvreté (Flandre) prévoit qu'une « concertation verticale permanente » est organisée, pour chaque domaine politique. Chaque ministre compétent détermine pour ses matières le fonctionnement de la concertation ; il y réfléchit avec le Réseau flamand d'associations dans lesquelles des pauvres prennent la parole. La concertation verticale se réunit au moins deux fois par an. Son rôle est de tester les initiatives politiques à l'aune de l'expérience du public cible et de formuler des propositions pour adapter les mesures prises, le cas échéant. » (Belgique)

On peut citer comme autre exemple le Conseil des personnes socialement marginalisées, créé par le gouvernement danois en 2002. Ses membres sont personnellement nommés par le ministre des Affaires sociales en reconnaissance de leur compréhension particulière et de leur expérience pratique des groupes marginalisés. Il regroupe à la fois des gens aux vastes compétences professionnelles en la matière et des individus ayant fait eux-mêmes l'expérience de la marge. Le gouvernement consulte le Conseil sur les questions liées à ces groupes, et le Conseil, de son côté, prépare un rapport annuel sur la situation des groupes les plus faibles et formule des propositions en vue de l'améliorer, notamment des suggestions sur la manière dont la société civile peut prolonger son engagement à régler les problèmes.

6.3.2 Méthodes

Bien qu'il existe de bons exemples de structures de participation, reste souvent la difficulté de trouver des méthodes appropriées pour installer un dialogue entre les différents acteurs, notamment les personnes les plus vulnérables. Si l'on ne s'intéresse pas à ces méthodes, les personnes en situation d'exclusion sociale ne seront pas impliquées.

En Irlande, la participation des personnes confrontées à la pauvreté est quelque peu une tradition ; le pays indique toutefois : « Une lacune importante du système global tient à la participation relativement faible des personnes en situation de pauvreté ; il est nécessaire d'axer les efforts sur les moyens de parvenir à une participation plus constructive et effective de leur part. » (Irlande)

Les Pays-Bas connaissent une situation similaire. La mise en œuvre de la loi relative à l'assistance sociale (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007) entend favoriser la participation de tous les citoyens à tous les aspects de la société (à un niveau local). Or, bien que les municipalités jouent un rôle important, « le gouvernement national reconnaît que la participation des sans-abri et des personnes ayant des antécédents psychiatriques est souvent oubliée et que leur voix n'est pas entendue » (Pays-Bas). Pour favoriser la participation de ces groupes, les Pays-Bas ont mis sur pied un projet national, avec des pilotes dans différentes régions ; un manuel sur les moyens d'établir le dialogue avec différents groupes cibles difficiles est également diffusé dans l'ensemble des municipalités.

L'absence de méthodes appropriées s'explique en partie par le fait que certains responsables politiques ne sont pas convaincus de la valeur ajoutée de la participation.

« Voici les principaux points sur lesquels il faut concentrer les efforts de manière à que ces approches dépassent le stade de la discussion: convaincre les responsables politiques que les individus peuvent apporter une connaissance et une expertise réelles qui pourront être combinées au savoir-faire des professionnels ; amener les différents acteurs institutionnels à tenir compte de ce que disent les usagers ; surveiller les lois et réglementations pour veiller à ce que les usagers soient représentés dans les instances qui les concernent ; mesurer l'impact des nouvelles dispositions sur la situation des individus et développer le savoir-faire et la communication ». (France)

Par ailleurs, le processus de participation se heurte à un certain nombre d'obstacles. La nature de ces obstacles varie selon les pays et touche au comportement, au temps de préparation, à la définition des priorités, à l'usage de la langue, à la consultation des soutiens, etc. Dans certains cas, les obstacles portent sur des aspects plus fondamentaux comme la méconnaissance de valeurs démocratiques essentielles et leur disparition dans les communautés ; la passivité des structures gouvernementales intermédiaires ; la réticence souvent affichée par les instances gouvernementales vis-à-vis de la participation du public ; l'insuffisance des compétences propre à certains gouvernements locaux, peu ou pas d'initiatives de la part du public et des difficultés d'accès à l'information (Arménie).

Pour surmonter ces obstacles, des mesures d'urgence doivent être prises et des politiques à long terme doivent être mises en œuvre.

Autonomisation et participation politique

- + L'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté ne relève pas seulement de l'individu, mais surtout de la société, dont l'organisation est un facteur important dans la définition des possibilités et conditions.
- + La participation des groupes vulnérables a pour rôle de témoigner de ce qu'est la vie dans des conditions extrêmes, dans la misère. Ceux-ci peuvent comprendre – en collaboration avec d'autres parties prenantes – pourquoi certaines mesures n'ont pas d'effet sur les personnes qui en ont le plus besoin. Ensemble avec d'autres acteurs, ceux qui connaissent la pauvreté extrême peuvent faire connaître leur point de vue et formuler des recommandations.

- + La recherche qualitative et quantitative des besoins et de l'efficacité des interventions peut soutenir la voix des gens les plus défavorisés et ne pouvant s'exprimer.
- + Le gouvernement doit prendre ses dispositions pour faire en sorte que les processus participatifs soient suivis de mesures politiques effectives.
- + La mobilisation collective des personnes confrontées à la grande pauvreté a besoin d'appui (financier) et de méthodes créatives pour trouver les personnes concernées et les intégrer aux délibérations (politiques).
- + Pour éviter la frustration, il est crucial de mettre en œuvre des processus de participation qui respectent les groupes vulnérables et impuissants : cela demande du temps, une terminologie adaptée, de la préparation, une interaction et une explication du cycle de décision en matière de politique publique.
- + Le développement et l'élaboration d'une société civile en tant que telle et des ONG intervenant dans l'élimination de la pauvreté sont des facteurs de réussite clés.
- + Il convient de solliciter le secteur privé (partenaires sociaux, organisations spécialisées) pour qu'il contribue à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de l'autonomisation.

7. Conclusion

Réaliser l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté est un défi important, qui exige un investissement important si l'on veut résoudre ce problème persistant à multiples facettes. En outre, le problème en lui-même et la définition de la grande pauvreté varient d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. Néanmoins, le présent rapport décrit de nombreuses stratégies communes pour la combattre.

Il est toutefois clair que la différence entre pauvreté et grande pauvreté n'est pas absolue, mais graduelle. Les personnes confrontées à la grande pauvreté sont dans une situation de vie qui a un impact marqué sur leur bien-être physique et mental. Elles ne sont généralement plus en mesure de faire évoluer leurs conditions de vie sans aide extérieure, ni d'accéder aux services d'assistance traditionnels en raison de barrières personnelles (difficultés psychologiques), institutionnelles (longues procédures bureaucratiques, soutien inadéquat) et sociétales (discrimination et stigmatisation, manque de services). Finalement, l'expérience de la grande pauvreté a souvent pour conséquence une exclusion sociale et un isolement de l'individu qui rendent particulièrement difficile la constitution d'un groupe comme interlocuteur (d'où la nécessité d'une approche visant à l'autonomisation pour lutter contre la pauvreté).

En formulant les principes politiques de base et en reconnaissant dans l'autonomisation un processus à plusieurs niveaux, le Comité d'experts affirme que ce dernier ne saurait être réduit à une tâche individuelle. L'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté est impossible sans la participation de parties prenantes telles que le gouvernement, les ONG, le secteur privé et les groupes cibles. Ensembles, elles doivent concevoir des stratégies basées sur différents niveaux pour a) renforcer les capacités individuelles, b) consolider les réseaux sociaux et c) organiser la participation politique pour les groupes les plus vulnérables. En outre, il apparaît que la pauvreté est un problème structurel (voir annexe 3), où la société et son organisation doivent être remises en question quant aux processus d'exclusion (inconscients) qui s'y exercent.

Au plan individuel, l'autonomisation doit être accentuée par, entre autres, une observation et un signalement permanents des urgences et besoins de soins de base. Il est clair, par ailleurs, que le caractère conditionnel des prestations sociales peut être considéré comme une atteinte au droit fondamental de bénéficier d'un revenu minimum. Il convient d'accorder une attention particulière à la diffusion de l'information, de manière à faire disparaître ce qui empêche l'accès à ces réglementations.

S'agissant des services sociaux, il importe de trouver un équilibre entre la centralisation des services et la couverture d'un vaste territoire. Les politiques d'activation économique doivent enfin tenir compte de la qualité (sécurité, durabilité, rémunération décente) des emplois proposés aux personnes. Les services sociaux devraient travailler à dépister les personnes confrontées à la grande pauvreté (celles-ci ont perdu leurs repères et ne sont souvent pas motivées pour demander ou chercher de l'aide)

En ce qui concerne les réseaux sociaux comme sources d'autonomie pour les groupes les plus exclus, la stimulation de la solidarité à l'intérieur du groupe est nécessaire pour retrouver l'estime de soi et prendre, à l'avenir, des responsabilités individuelles. Des initiatives dans des domaines tels que la culture, le travail et l'enseignement peuvent donner aux gens la possibilité d'élargir leurs réseaux sociaux, ce qui ouvre la porte à la mobilité vers le haut. La diffusion d'informations sur ce que représente vivre dans la pauvreté doit être encouragée afin d'éviter toute nouvelle stigmatisation et marginalisation. Des communautés locales fortes peuvent servir à dégager des voies meilleures et plus nombreuses pour échapper à la pauvreté.

Sur la participation des personnes confrontées à la grande pauvreté - faire entendre sa voix au niveau politique -, deux conditions essentielles sont énoncées. Premièrement, la possibilité d'une mobilisation collective doit exister. Cela impose de s'adresser directement aux groupes cibles et de les aider à se rassembler et à exprimer leur vision d'une société améliorée. Il faut spécifiquement investir dans les méthodes de participation. D'autre part, la participation à l'élaboration des politiques comporte le risque élevé de multiplier les frustrations et déceptions. Par conséquent, une organisation gouvernementale participative doit être construite qui permette un suivi des avis rendus par les comités consultatifs, etc. Enfin, il reste un défi majeur à relever : des méthodes adéquates doivent être mises au point pour organiser le dialogue avec les groupes souffrant d'exclusion sociale.

8. LIGNES DIRECTRICES DES POLITIQUES (à incorporer ultérieurement)

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Bibliographie

AGE, The European Older People's Platform (2007), AGE/inc Project. Give voice to older people in poverty and social exclusion., Brussels, September 2007.

AIC- Saint Paul Vincent Family (INGO) (2003), Didactic Booklet n°1, Empowerment.

Albertyn, R. (2001), How to approach and design a measuring exercise., paper given at Working Seminar for Measuring Women's Empowerment in a Southern African Context.

Alkire, S. (2005) Subjective Quantitative studies of Human Agency, *Social Indicators Research*, 74 (1), p. 217-260.

Alcock, P. (1991), *Understanding Poverty*, Houndmills: MacMillan.

ATD Quart Monde, Fight poverty, eradicate extreme poverty, Written contribution of the International Movement ATD Fourth World for the 59th session of the Commission on Human Rights (2003).
<http://www.atd-quartmonde.org/anciensite/intern/fondam/CDH2003-en.rtf>

ATD Quart Monde (2006), *Ce que l'on dit doit faire changer notre vie. Grande pauvreté, participation et accès de tous aux droits fondamentaux.* February 2006.

Alsop, R., Bertelsen, M., Holland, J. (2003), *Empowerment in Practice from Analysis Implementation* (World Bank).

Bartlett, A. (2004), *Entry Points for Empowerment*, CARE, Bangladesh

Bennett, L. (2002) *Using Empowerment and Social Inclusion for Pro-Poor Growth: A Theory for Social Change* (Background Paper for the Social Development Sector Strategy Paper), World Bank.

Berger, P. L. & Neuhaus, R. J. (1996), *To empower people. From state to civil society*, Washington D.C.: AEI Press.

Bonfiglioli, A. (2003), *Empowering the poor. Local governance for poverty reduction*, New York: United Nations Capital Development Fund.

Chambers, R. (1993), *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*, London: Intermediate Technology Publications, xvi, 143p.

Colley, H., Boetzelen, P., Hoskins, B., Parveva, T. (2007), *Social inclusion for young people: breaking down the barriers.*, Council of Europe.

Council of Europe (1996), *European Charter (Revised)*, Strasbourg, 3 May 1996.

Craig, G., May, M. (eds.) (1995), *Community Empowerment. A reader in participation and development.* London: Zed Books, 229 p.

Daly, M. (2002), *Access to social rights in Europe.* European Committee for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg.

Dierckx, D. (2007a), *Between poverty policy and policy poverty. A retrospective and intervention oriented analysis of the Flemish policy practice.* Doctoral thesis. University of Antwerp., March 2007, Leuven: Acco. (Published in Flemish)

Dierckx, D. (2007b) How to avoid frustration!, in European Anti Poverty Network (EAPN) (2007), Network News - Focus on participation, No 123 - July/September 2007

Estivill, J. (2003), Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview, Genève: International Labour Organisation.

European Anti Poverty Network (EAPN) (2007a), 6th European Meeting of People Experiencing Poverty. Progress made, future steps. Conference report. German Presidency of the European Union, Brussels, 4/5 May 2007.

European Anti Poverty Network (EAPN) (2007b), Network News - Focus on participation, No 123 - July/September 2007

European Anti Poverty Network (EAPN) (2007c), Light year, hard work! Assessing the impact on Poverty, An EAPN progress report on the implementation of the Strategic Reports on Social Protection and Social Inclusion (2006-2008).

European Commission (2004), Joint report on social inclusion, 2004

Fagan, C., Urwin, P., Melling, K. (2006), Gender inequalities in the risks of poverty and social exclusion for disadvantaged groups in thirty European countries., European Commission- Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

FEANTSA & OSW Participation Audit (2007), Involving Homeless People in Decision-making: An overview of participation practices among service providers in Europe, Brussels: European Social Fund Division.

Friedmann, J. (1992), Empowerment: The Politics of Alternative Development. Oxford: Blackwell.

Friedmann, J. (1996), Rethinking poverty: empowerment and citizen rights. In: International Social Science Journal, 48 (2), p. 161-172.

Granovetter, M. S. (1973), The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6 (May, 1973), pp. 1360-1380

Golle, J.P. (2007) The contribution of NGOs to the fight against poverty and social exclusion in Europe., Grouping of the Conference of INGOs of the Council of Europe International Movement ATD Quart Monde, September 2007, 56 p.

Gootaert, C. (2005), Assessing Empowerment at the National Level in Eastern Europe and Central Asia, in Narayan, D. (ed.), Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives, Washington DC: World Bank.

Ibrahim, S. & Alkire, S. (2007), Agency & Empowerment: A proposal for internationally comparable indicators. Series, O. W. P., Workshop 'Missing Dimensions of Poverty Data', 29-30 May 2007, Oxford, UK.

Kabeer, N. (2001), Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. Theory and Practice. IN: Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice, Stockholm, Novum Grafiska AB

Lokshin, M., Ravallion (2005), Self-rated power and welfare in Russia, in Narayan D., Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspective, Washington: World Bank.

- Malena, C. (2003), Measuring Empowerment at the National Level: the case of the civil society index (Csi). Paper. Washington. February 2003.
- Malhotra, A., (2003), Conceptualizing and Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development. , Paper. Washington.
- Mayoux, L. (2000), Poverty Elimination and the Empowerment of Women. London: Target Strategy Paper.
- McMillan, B., Florin, P., Stevenson, J., Kerman, B., Mitchell, R. (1995), Empowerment Praxis in Community Coalitions, in *American Journal of Community Psychology*, 23 (5), p. 699-728
- Monday, B., (2007) Integrated social services in Europe, Council of Europe Publishing.
- Narayan, D. (2005), Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspective, Washington: World Bank.
- Paugam, 1996, pauvreté et exclusion: la force des contrastes nationaux, in Paugam, ed. , *L'exclusion: l'état des savoirs*, Paris... p. 389-404.
- OECD/DAC (2001), DAC. Guidelines on Poverty reduction. Paris: OECD
- Oxaal, Z., Baden, S. (1997), Gender and Empowerment: Definitions, Approaches and Implications for Policy, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Oxfam (1995), The Oxfam Handbook of Relief and Development, Oxford: Oxfam.
- Rowlands, J. (1997), Questioning Empowerment, Oxford: Oxfam.
- Spreizer, G.M. (1995), An Empirical Test of a Comprehensive Model of Intrapersonal Empowerment in the Workplace, *American Journal of Community Psychology*, 23 (5), p. 601-629.
- Townsend, P. (1979), Poverty in the United Kingdom. A Survey of House-hold Resources and Standards of Living, Harmondsworth: Penguin Books.
- Vranken, J. (1977), Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing (2 delen). Doctoraatsverhandeling. Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.
- Vranken, J., Geldof, D. (1992), Poverty and Social Exclusion. Yearbook 1991; published in Flemish as: "Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991", Antwerpen: Acco.
- Vranken J., Friedrichs J. (2001) European urban governance in fragmented societies., In: *Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance / Andersen H.T. [edit.]*, e.a., Aldershot, Ashgate, 2001, p. 19-38.
- Vranken, J., De Decker, P. & Van Nieuwenhuyze, I. (2003), Social Inclusion, Urban Governance and Sustainability. Towards a Conceptual Framework, (UGIS Collection 1), Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Wallerstein, N. (2006), What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe (Health Evidence Network report; <http://www.euro.who.int/document/E88086.pdf>, accessed 17/10/2007.

World Bank (2001), World Development Report 2001: Attacking Poverty., New York, Oxford University Press.

Youth Empowerment Partnership Programme (YEPP) 2007-2011. An initiative of a Group of Foundations, NEF, OECD, INA. (a) The YEPP Glossary., (b) Youth empowerment within the context of YEPP. <http://www.yepp-community.org/downloads/empowerment/>

Zimmerman, M. (2000), Empowerment theory: psychological, organizational and community levels of analysis, in: Rappaport, J. & Seidman, E. (eds.), Handbook of Community Psychology, New York: Plenum Press.

Annexe 1 - Participants

Le Comité d'experts s'est réuni quatre fois : les 5-6 juillet 2007, les 27-28 novembre 2007, les 6-7 mai 2008 et les 19-20 novembre 2008.

La composition du Comité était la suivante (les chiffres figurant après les noms indiquent la présence aux réunions respectives) :

REPRESENTANTS NATIONAUX

ALBANIE

Mme Merita MYFTARI PONI (1)
Ministry of Labour and Social Affairs
Rr. Idriz Dollaku, Pall 27, Shk 1
Apt 27
TIRANA
Tél: +355 426 56 72
Mob : +355 068 20 29 852
Email : hisoc@icc-al.org

Mme Anila SELMANI PASHAJ (2,3)
Ministry of Labour and Social Affairs
Rr Kavajes
Tirana
Tél: +355 4 243 947
Mob.: +355 069 23 67 258
Email : anilaselmani@yahoo.co.uk

Mme Ilda PODA (4)
Ministry of Labour and Social Affairs
Social Affairs and Equal Opportunities
Rr Kavajes
Tirana
Tél: +355 68 23 48 001
Email : ildapoda@yahoo.com

ARMENIE

M. Artak HARUTYUNYAN (2,3,4)
Ministry of Labour and Social Issues
Department of social Assistance
Government House 3
Yerevan 010, RA
Tél: +374 10 268 820
Mob.: +374 91 31 4885
Email: artak.harutyunyan@mss.am

AUTRICHE

Dr Gerhard BUCZOLICH (2,3,4)
Responsible for Relations to International
Organisations and Technical Co-operation
Social Insurance
Federal Ministry of Social Affairs
and Consumer Protection
Stubenring 1
1010 Wien
Email: Gerhard.buczolich@bmsk.gv.at

BELGIQUE

Mme Françoise DE BOE (1,2,3,4)

Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme
Service de lutte contre la pauvreté
Rue Royale 138
1000 Bruxelles
Tél : +32 2 212 30 00
Email : francoise.deboe@cntr.be

BULGARIE

Mme Irena DANKOVA (1,2,3)

Ministry of Labour and Social Policy
2 Triaditza Street
1051 Sofia
Tél: +359 281 19 534
Mob: +359 887 929 334
Fax: +359 298 70 134
Email: dankova@mlsp.government.bg

Mme Margarita DILKOVSKA (4)

Expert confirmé
Ministère du travail et de la politique sociale
Département de coordination européen
Direction des affaires européennes et de coopération internationale
2, rue Triaditza
1051 Sofia
Tel: +359 2 8119 533
Fax: +359 298 70 134
Email: m.dilkovska@mlsp.government.bg

REPUBLIQUE TCHEQUE

Mme Dana HACAPERKOVÁ (1,2,3,4)

Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic
Na Poricnim pravu 1
128 01 Praha 2
Tél.: +420 221 923 286
Fax: +420 221 922 438
Email: dana.hacaperkova@mpsv.cz

DANEMARK

M. Lars BENJAMINSEN (1,2,3,4)

The Danish National Institute of Social Research
Herluf Trolles Gade 11
1052 Copenhagen
Tél: +45 33 48 09 10
Fax: +45 33 48 08 33
Email: lab@sfi.dk

ESTONIE

M. Marek ATONEN (2,3,4)

Ministry of Social Affairs of Estonia
Gonsiori Str 29
15027 Tallinn
Tel: + 372 626 9231
Fax: + 372 699 2209
Email: Marek.Atonen@sm.ee

FRANCE

Mme Catherine LESTERPT (2,3,4)
Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS)
Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
11 place des cinq martyrs du lycée Buffon
75015 Paris
Tél: +33 1 40 56 85 65
Fax: +33 1 40 56 87 23
Email: catherine.lesterpt@sante.gouv.fr

GRECE

Mme Kyriaki BEKA (2,3)
Ministry of Employment & Social Protection
General Secretariat of Social Security
International Affairs Division
Chief of Section of relations with International Organisations
Participant for CDCS
29, Stadiou Str.
101 10 ATHENS
Tél: +30 210 3368139
Fax: +30 210 3368167
Email: interorgan@ggka.gr

HONGRIE

Dr. Judit KOZMA, Ph.D (1,2,3,4)
Institute for Social Policy and Labour
Tüzér u. 33-35
H-1134 Budapest
Tel.: +361 2376773
Fax: +361 2376776
Email: judit.kozma@szmi.hu/jkozma@t-online.hu
Web: www.szmi.hu

LITUANIE

M. Teodoras MEDAISKIS (1,2,3,4)
Ministry of Social Security and Labour
A. Vivulskio 11
03610 Vilnius
Tél: +370 5 2664 207
Fax: +370 5 2664 209
Email: tmedaiskis@socmin.lt

PAYS-BAS

Mme Aafje TIEMS (Présidente) (1,2,3,4)
Ministry of Health, Welfare and Sport
Haag en Veld 238
1102-GL Amsterdam
Tél: +31 70 340 72 70
Mob.: 06 365 72 806
Fax: +31 70 340 50 81
Email: a.tiems@minvws.nl

POLOGNE

Mme Iga MAGDA (1)

Ministry of Labour and Social Policy
Pileckiego 130A/59
02781 Warsaw
Tél: +48 507 122 636
Email: iga.magda@gmail.com

Mme Marzena BREZA (2,3,4)

Ministry of Labour and Social Policy
Nowogrodzka 1/3/5
00513 Warsaw
Tél: +48 22 661 1208
Fax: +48 22 661 1243
Email: Marzena.Breza@mpips.gov.pl

ROYAUME UNI

M. Del JENKINS (Vice-président) (1,2,3,4)

Department for Work & Pensions
Kings Court 80
Hanover Way
Sheffield S37UF
Tél: +44 114 2098 295
Email: Del.jenkins@dwp.gsi.gov.uk

REPRESENTANT DU CDCS

M. Gerry MANGAN (1,2,3,4)

Director
Office for Social Inclusion
Department of Social and Family Affairs
Aras Mhic Dhiarmada, Store Street,
Dublin 1
Tél. +353 1 704 3504
Fax +353 1 704 3721
Email: gerry.mangan@welfare.ie

ORGANISATION NON-GOUVERNEMENTALE

ETUC

M. Henri LOURDELLE (1,2,3,4)

Conseiller au Secrétariat Général
European Trade Union Confederation (ETUC)
Bld du Roi Albert II, B-1210 BRUXELLES
Tél.: +32 2 224 04 50
Fax: +32 2 224 04 54/55
Email : hlorudel@etuc.org
www.etuc.org

AIC

Mme Maritchu RALL (1,2,4)
President of the NGO Grouping on Extreme poverty and social
International Association of Charities AIC
3, rue Stimmer, F – 67000 STRASBOURG
Tél: +33 (0)3 88 15 68 38;
Port: +33 (0)6 62 09 45 21;
Fax: +33 (0)3 88 15 68 96
Email: maritchurall@noos.fr; maritchu.rall@region-alsace.fr

FEANTSA

Mme Dearbhal MURPHY (2)
FEANTSA
Chaussée de Louvain 194
1210 Brussels
Belgium
Tél: +32 (0)2 534 49 30
Email: dearbhal.murphy@feantsa.org

Mme Silke PAASCHE (3,4)
FEANTSA
Chaussée de Louvain 194
1210 Brussels
Belgium
Tél: +32 (0)2 534 49 30
Email: silke.paasche@feantsa.org

CONSULTANT

Dr Danielle DIERCKX (1,2,3,4)
University of Antwerp
Faculty of Political and Social Sciences
Research Unit on Poverty
Social Exclusion and the City (OASeS)
Sint-Jacobstraat 2 (M232)
B-2000 Antwerpen
Tél.: +32 (0)3 275 53 54
Fax: +32 (0)3 275 57 99
Email: Danielle.Dierckx@ua.ac.be

OBSERVATEURS

NATIONS UNIES

M. Sergio VIEIRA (2,3,4)
Division for Social Policy and Development/DESA
United Nations Secretariat
Tel.: + 41-917 367 9724
Email: vieiras@un.org

INSTANCES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne

Mme Jacqueline MARECHAL (2,3,4)

Chargée de mission
Délégation aux affaires européennes et internationales
Ministère de la Santé et des Solidarités
8, avenue de Ségur
75350 Paris 07 SP
Tél: +33 1 40 56 73 69
Fax: +33 1 40 56 47 72
Email: jacqueline.marechal@sante.gouv.fr

Assemblée parlementaire - Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

M. Roland BLUM (2)

Député
Assemblée nationale
Palais Bourbon
75355 – Paris Cedex 07 SP
Tél: +3 33 (0)1 40 63 60 00
Fax: +3 33 (0)1 45 55 75 23
Email: rblum@assemblee-nationale.fr

Mme Lajla PERNASKA (3,4)

Deputy
Assembly of the Republic of Albania
Bulevardi Deshmoret e Kombit nr. 4
AL – Tirana
Albania
Tél: +355 4 237 242
Fax: +355 4 227 949
Email: lajla@parlament.al

COORDINATION

M. Karl-Friedrich BOPP

Chef de Division
Politiques et Normes de la Cohésion Sociale
Service des Politiques sociales
Direction Générale III – Cohésion sociale
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél : +33 3 88 41 22 14
Fax : +33 88 41 27 26
E-mail: karl-friedrich.bopp@coe.int

Annexe 2 – Vue d’ensemble des définitions de l’autonomisation

Table - Définitions de l’autonomisation (Ibrahim, Alkire, 2007)

Etude	Définition ou Concept d’autonomisation
Albertyn (2001)	Une autonomisation effective doit s’opérer à chacun des 3 niveaux suivants : micro (attitude, sentiments et aptitudes), méso (participation et action dans l’entourage immédiat de l’individu) et macro (convictions, action et effets)
Alkire (2005)	L’autonomisation est un renforcement de certains types de responsabilité considérés comme participant à la situation en cause. Je choisis donc de partir du principe que l’autonomisation est un sous-ensemble de la responsabilité, et qu’un renforcement de l’autonomisation se reflètera dans une responsabilité renforcée (mais pas nécessairement vice-versa)
Alsop (2006)	L’autonomisation est définie comme étant la capacité d’un groupe ou d’un individu à faire des choix utiles, c’est-à-dire à opérer des choix et à transformer ces derniers en actions et résultats désirés
Appleyard (2002)	Habiler les personnes à prendre leurs propres décisions plutôt que d’être les sujets passifs de choix faits à leur place. L’accent est mis sur l’habilitation de toutes les personnes à faire valoir leur droit aux opportunités et services que le développement en faveur des pauvres met à leur disposition (Bartlett, 2004, 54)
Bartle (2003).	Etre capable de faire ce que les membres de la communauté veulent faire et aller au-delà de l’autorisation politique ou légale de participer dans le système politique national.
Bennet (2002)	L’autonomisation est utilisée pour définir des approches basées sur la mobilisation sociale. L’un des éléments clés de la plupart de ces approches est d’aider les personnes en situation de pauvreté et d’exclusion sociale à prendre conscience du pouvoir qu’elles peuvent retirer de l’action collective. Les approches en matière de mobilisation sociale fonctionnent souvent en partant « d’en bas » pour permettre aux différents groupes de citoyens pauvres et victimes d’exclusion sociale de faire entendre leur voix et d’appeler au changement (Bartlett, 2004, 54)
Brown (2003)	Offrir des possibilités d’autonomisation comme conditions préalables permettant de transformer la réalité potentielle d’une personne et de donner aux personnes les moyens de s’améliorer
Chambers (1993)	On entend par autonomisation la possibilité pour les personnes, et notamment les personnes les plus pauvres, d’avoir une meilleure maîtrise de leur vie et de s’assurer une vie meilleure, la propriété et le contrôle des avoirs productifs étant l’un des éléments clés. La décentralisation et l’autonomisation permettent à la population locale d’exploiter les diverses complexités de leur condition et de s’adapter à un changement rapide. (Bartlett, 2004, 55)
Craig et Mayo (1995)	L’autonomisation désigne la capacité d’une classe sociale à appréhender la réalité sur le mode critique afin d’utiliser les pouvoirs dont disposent même les plus démunis pour contester les puissants et, en dernier ressort, transformer la réalité par des luttes politiques conscientes; en d’autres termes, il s’agit d’une conscientisation de classe. (cité dans Oakley 2001, 4)
Friedmann (1992)	Une autre solution fait intervenir un processus d’autonomisation sociale et politique dont l’objectif à long terme est de rééquilibrer la structure du pouvoir au sein de la société en responsabilisant davantage l’Etat au sujet de son action, en renforçant les pouvoirs de la société civile dans la gestion de ses propres affaires et en aboutissant à une plus grande responsabilité sociale des entreprises (cité dans Oakley 2001, 3)
Gootaert (2005)	L’autonomisation relève de trois catégories: - sensibiliser davantage les institutions d’Etats au sort des personnes pauvres - éliminer les barrières sociales - renforcer les institutions sociales et le capital social
Gootaert (2003)	Accroître les avoirs et les capacités des personnes pauvres à participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies

Jackson (1994)	La démarche par le biais de laquelle les personnes, les organisations ou les groupes qui sont démunis (a) prennent conscience de la dynamique du pouvoir qui opère dans leur vie, (b) acquièrent les compétences et les capacités leur permettant d'avoir une maîtrise raisonnable de leur vie (c) exercent leur contrôle sans empiéter sur le droit des autres et (d) favorisent l'autonomisation des autres dans la communauté (cité dans Rowlands, 1997, 15)
Kabeer (2001)	L'autonomisation (...) fait référence au renforcement de la capacité des personnes à faire des choix de vie stratégiques dans un contexte où elles étaient auparavant privées de cette capacité. (Bartlett, 2004, 57)
Lokshin et Ravallion (2003)	Prendre des mesures qui donnent la possibilité, de manière sélective, à ceux qui ont peu de pouvoir de corriger les inégalités de pouvoir
Malena (2003)	Permettre ou donner (à quelqu'un) le pouvoir de faire (quelque chose)
Malhotra (2002)	Accroître les avoirs et les capacités de divers individus et groupes à négocier, influencer et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies
Mayoux (2000); DFID	L'autonomisation des femmes est définie comme « l'acquisition par les individus de la faculté de penser et d'agir librement, d'opérer des choix et de réaliser leur potentiel en tant que membres de la société à part entière et égaux »
McMillan, et coll. (1995)	Avoir une plus grande emprise sur les événements et réalisations importants
Moser (2003)	Accroître les avoirs et les capacités des personnes pauvres à participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies
Moser (1991)	Tout en reconnaissant l'importance pour les femmes d'accroître leur pouvoir, la démarche d'autonomisation cherche à identifier leur pouvoir moins en termes de domination sur autrui qu'en termes de capacité des femmes à accroître leur propre autonomie et leur force interne. Cela est reconnu comme le droit de faire des choix de vie et d'influencer la direction des changements via la capacité d'acquérir le contrôle sur les ressources matérielles et non matérielles. Contrairement à la démarche d'équité, elle met moins l'accent sur le renforcement du statut des femmes vis-à-vis des hommes mais cherche à autonomiser les femmes grâce à la redistribution des pouvoirs au sein et entre les sociétés (cité dans Oakley, 2001, 4)
Narayan (2005)	Accroître les avoirs et les capacités des personnes pauvres à participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies
Oppenheim, Mason, Smith (2003)	Mesure dans laquelle certaines catégories de personnes sont capables de maîtriser leur propre destinée même lorsque leurs intérêts se heurtent à d'autres personnes avec lesquelles elles interagissent
Oxaal and Baden (1997)	L'autonomisation ne peut être définie en termes d'activités spécifiques ou de résultats finaux car elle suppose un processus grâce auquel les femmes peuvent analyser, développer et exprimer librement leurs besoins et leurs intérêts sans que ceux-ci soient prédéfinis ou imposés d'en haut, par des planificateurs ou d'autres acteurs sociaux
Oxfam (1995)	L'autonomisation implique de lutter contre les formes d'oppression qui empêchent des millions d'individus de jouer un rôle dans leur société, les privant ce faisant de chances égales et de leurs Droits de l'Homme. (Oxfam, 1995) dans (Oxaal et Baden 1997, 2).
Rowlands (1997)	L'autonomisation est plus qu'une participation à la prise de décision ; elle doit aussi englober les processus qui amènent les personnes à se considérer comme capables et en droit de prendre des décisions.
Spreitzer (1995)	L'autonomisation intra personnelle en tant que composante de l'autonomisation psychologique qui touche aux aspects cognitifs. Les autres composantes sont interdépendantes (compréhension et relation avec le milieu environnant) et comportementales (agir et soulever des problèmes)

Strandburg	L'autonomisation peut d'une manière générale être définie comme l'ensemble des processus permettant aux femmes d'acquérir la maîtrise de leur vie et d'en prendre possession. Maîtrise et possession supposent d'avoir le choix entre un éventail de possibilités ; cette conception de l'autonomie se superpose au concept de développement humain lorsqu'il est défini comme « l'élargissement de la liberté de choix des personnes ». Les deux concepts désignent des processus mais lorsque le développement humain implique l'élargissement des choix, l'autonomisation devient alors le processus permettant d'acquérir la capacité de choisir parmi ces choix élargis (...) (Bartlett, 2004, 59)
Van Eyken (1991)	L'autonomisation est une démarche dynamique délibérée et continue axée sur la communauté locale, supposant dignité mutuelle, réflexion critique, sollicitude et participation collective. Elle permet aux personnes privées d'une part substantielle de ressources d'avoir un meilleur accès à ces ressources et de mieux les maîtriser, en tirant mieux parti du pouvoir.
WDR (2000/2001)	WDR (2000/2001) L'autonomisation désigne le processus visant à 'renforcer la capacité des personnes pauvres à influencer les institutions qui ont une incidence sur leur vie en renforçant leur participation aux processus politiques et à la prise de décisions locale. Et elle signifie faire disparaître les barrières – politiques, juridiques et sociales – qui se dressent devant certains groupes et accroître les avoirs des personnes pauvres pour leur permettre d'accéder aux marchés'.

Annexe 3 – Typologie des perspectives et capacités liées à la pauvreté

1 Tableau explicatif de la pauvreté

Une définition de la pauvreté ne doit pas faire oublier qu'il existe de nombreuses conceptions de ce qu'est la pauvreté et de ses causes. Citons Vranken (2001) qui, sur la base de son cadre théorique, distingue six modèles, présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau - Six modèles sur la pauvreté et l'exclusion

	Cause interne (intérieure à l'individu, l'institution ou la société dans son ensemble)	Cause externe (extérieure à l'individu, l'institution ou la société dans son ensemble)
L'individu (niveau micro)	Modèle du manquement individuel (la personne elle-même est responsable)	Modèle de l'accident individuel (les accidents peuvent arriver à n'importe qui)
Les institutions (niveau méso)	Déficience institutionnelle (seuils physiques et sociaux d'un service)	Statut social de l'institution (stigmatisation de certains services sociaux)
La société (niveau macro)	Modèle structurel (la manière dont la société est organisée)	Modèle conjoncturel (changements sociaux rapides, fluctuations économiques)

La distinction s'opère en fonction du niveau de perception et d'analyse de la pauvreté. Les modèles diffèrent par ailleurs par le caractère interne ou externe des causes de la pauvreté. La personne est-elle responsable de sa propre pauvreté (modèle du manquement individuel). Peut-on expliquer la pauvreté par les accidents qui peuvent arriver à quasiment tout le monde (modèle de l'accident). Est-ce l'économie le problème? (modèle conjoncturel). La pauvreté persiste-t-elle à cause de la façon dont notre société est organisée? (modèle structurel). Etc. Il est clair que chacun de ces modèles dépend des autres interventions publiques dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les politiques en faveur de l'autonomisation ne devraient pas mettre l'accent sur le modèle où l'individu porte l'entière responsabilité de sa situation. En reconnaissant le modèle structurel comme étant le plus approprié pour expliquer la persistance de la pauvreté dans la société, les personnes ont le pouvoir de devenir responsables d'une meilleure maîtrise de leur propre vie et des facteurs externes qui exercent une influence sur celle-ci.

2 Privation multidimensionnelle

Une deuxième typologie que nous souhaitons citer ici est celle sur la privation multidimensionnelle (Bonfiglioli, 2003). L'OCDE identifie cinq domaines de capacités dans lesquels la privation peut se manifester.

Tableau - La pauvreté en tant que privation multidimensionnelle

Capacités	Caractéristiques
économiques	Aptitude à générer un revenu, à consommer et à détenir des actifs, autant d'éléments déterminants pour la sécurité alimentaire, le bien-être matériel et le statut social
humaines	Se rapportent à la santé et à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la nourriture, à l'eau propre et au logement (autant de facteurs essentiels au bien-être des individus, et décisifs pour l'amélioration de leurs moyens de subsistance).
politiques	Droits de l'Homme, se faire entendre et exercer une certaine influence sur les politiques publiques et les priorités politiques; la négation des libertés politiques fondamentales ou des Droits de l'Homme est une des principales caractéristiques de la pauvreté.
socioculturelles	Aptitude à devenir un membre apprécié d'une communauté. Ces capacités renvoient au statut social, à la dignité et à d'autres conditions d'ordre culturel indispensables pour faire partie d'une société, éléments auxquels les pauvres eux-mêmes attachent une grande importance.
défensives	Aptitude à résister à des chocs économiques et extérieurs

Source : OCDE/CAD, 2001:26

Il est évident qu'en réponse à cette vision holistique de la pauvreté et de l'exclusion sociale, un consensus équivalent doit être trouvé sur la stratégie de réduction de la pauvreté en tant qu'approche holistique et multidimensionnelle. Il conviendrait de garder à l'esprit chacun des domaines de capacité lors de la conception des stratégies d'intervention.