

RÉSUMÉ

UNE AUTRE APPROCHE DES INDICATEURS DE PAUVRETÉ EN BELGIQUE

SITUATION DE DÉPART

La question de la mise au point d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs de pauvreté est évoquée dans '**l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté**'¹ dans les termes suivants : *«après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines [liés à la pauvreté et à la politique de lutte contre la pauvreté] de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate»* (art. 3).

Cet accord de coopération, et donc aussi l'article relatif aux indicateurs, est une des suites données par les responsables politiques au **Rapport Général sur la Pauvreté**² (RGP) qui, en Belgique, a été novateur à deux niveaux essentiels. D'une part la conception «classique» de la pauvreté – faible niveau de revenus et de consommation – a été considérablement élargie et la pauvreté y a été exprimée en termes de violation des droits de l'homme. D'autre part ce rapport a été réalisé en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par la question; en particulier, les populations très pauvres ont été associées à son élaboration par l'intermédiaire des associations qui les rassemblent.

Des efforts sont effectivement réalisés pour déterminer des indicateurs qui rendent compte de manière plus adéquate de la réalité de la pauvreté dans toute sa complexité, par exemple dans le cadre des Plans d'action nationaux d'inclusion sociale. Mais les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent se sont inquiétées de voir que les populations pauvres ne sont guère associées à ces efforts. Elles ont alors élaboré un projet de recherche-action-formation que des Autorités publiques ont accepté de soutenir.

Leur argumentaire³ repose sur le constat de l'insuffisance des **indicateurs de pauvreté** classiquement utilisés. En voici les grandes lignes:

- tout d'abord, les indicateurs actuels rendent trop peu compte de la réalité vécue par les personnes pauvres tant quantitativement que qualitativement:
 - les personnes les plus pauvres ne sont guère atteintes par les mécanismes qui conduisent à l'élaboration des statistiques;
 - les paramètres utilisés sont en général peu adaptés aux populations les plus défavorisées;
 - les difficultés techniques invoquées pour justifier l'absence des plus pauvres dans les statistiques témoignent d'un manque d'intérêt et de considération à leur égard;
 - les données chiffrées peuvent être manipulées pour des raisons économiques ou politiques;
- en outre certains indicateurs actuellement utilisés ont pour effet de stigmatiser des catégories de personnes, conduisant celles-ci à ne pas oser s'exprimer et à avoir une attitude de méfiance vis-à-vis du reste de la société.

La question de **la participation des populations concernées** dans l'élaboration des indicateurs de pauvreté est cruciale. Dans les

études et les travaux concernant la pauvreté, les populations pauvres sont parfois consultées pour apporter des informations, mais elles ne sont pratiquement jamais associées à l'interprétation des données et à leur utilisation.

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE - ACTION - FORMATION

1. Trouver des pistes pour élaborer des indicateurs de pauvreté qui rendent mieux compte de la réalité vécue par les personnes pauvres.
2. Permettre la participation de personnes très pauvres à l'ensemble de la recherche, en collaboration avec d'autres acteurs concernés par la problématique de la pauvreté.

Les deux objectifs sont intimement liés: pour tenter de rendre compte de la réalité vécue en milieu pauvre, il était nécessaire de prendre comme point de référence l'expérience des personnes pauvres telle qu'elles-mêmes pouvaient l'apporter et qu'elles puissent être partie prenante de toutes les étapes du programme depuis la conception de celui-ci jusqu'à la rédaction du rapport final.

Le second objectif renvoie aussi à l'article 3 de l'accord de coopération: il s'agissait de mobiliser les acteurs concernés.

MÉTHODE

La méthode retenue pour permettre le dialogue et la participation des différents acteurs a été celle du «**croisement des savoirs**». Le programme a consisté à faire travailler ensemble des personnes vivant dans la pauvreté, des scientifiques ainsi que des représentants d'administrations et d'institutions, en créant les conditions pour que les savoirs et les expériences des uns et des autres se rencontrent et contri-

buent à une réflexion commune conduisant à énoncer des propositions nouvelles sur la conception et l'utilisation des indicateurs de pauvreté.

Les acteurs qui ont participé au programme étaient au nombre de 23, dont 12 personnes vivant dans la pauvreté. Ces dernières ont été choisies parmi les associations où des personnes pauvres prennent la parole. Les participants venaient des trois régions du pays. Une équipe pédagogique, responsable du projet, avait pour mission de réguler les travaux. Cette équipe comprenait un coordinateur, un évaluateur, un collaborateur administratif et deux accompagnateurs pédagogiques. Le rôle de ces deux dernières personnes consistait à soutenir les personnes vivant dans la pauvreté et à garantir que les conditions de leur participation soient réunies.

RÉSULTATS

1. Le dialogue

Un dialogue a eu lieu entre les participants et a permis un échange constructif qui a servi de base à l'élaboration de propositions communes. Il s'agit déjà d'un résultat en soi. Plusieurs participants ont affirmé, à la fin du programme, que celui-ci avait constitué une formation réciproque où chacun avait appris des autres. Ceci ne doit pas occulter les difficultés propres à ce type de dialogue; en particulier les difficultés liées à la participation des personnes vivant dans la pauvreté.

2. Le choix des thèmes à approfondir

Le choix des thèmes qui ont été approfondis peut aussi être considéré comme un résultat. En effet, le temps imparti à ce projet était limité; il était dès lors impossible, dans le cadre de la méthode retenue, d'abor-

der tous les domaines liés à la pauvreté. Aussi des thèmes importants n'ont pas pu être abordés.

Parmi les thèmes choisis – les aspects financiers; le travail et l'emploi; la mise en œuvre des droits; les sentiments humains – certains peuvent paraître surprenants dans un travail consacré aux indicateurs de pauvreté. Ce choix résulte de la méthode et de la volonté des participants de toujours prendre comme référence le vécu des personnes pauvres. Malgré les difficultés évidentes de certains thèmes, ils ont été retenus en raison de leur importance dans la vie des personnes pauvres.

3. Le contenu des réflexions thématiques

3.1. Les aspects financiers

Il est courant de définir la pauvreté en se référant à un niveau de revenus: les ménages qui n'atteignent pas ce niveau sont considérés comme pauvres. On fixe donc un «seuil». Le seuil le plus communément utilisé dans le contexte belge et européen est celui de 60% du revenu médian⁴. Un tel seuil est arbitraire et rend très mal compte de la réalité vécue par les personnes pauvres. Il n'aide pas à comprendre ce que vivre avec des revenus très bas signifie et implique dans la vie quotidienne.

Vivre avec des revenus limités ne permet pas de faire face à tous les besoins essentiels et, en conséquence, impose de **faire des choix** parmi ceux-ci et de renoncer à certains d'entre eux. Ceci constitue une réalité essentielle pour les personnes pauvres. Une autre caractéristique fréquente en milieu pauvre est **l'importance des dettes**. La réflexion a fait apparaître que, lorsqu'on parle de pauvreté, il est opportun de distinguer deux types de dettes. Les premières sont les dettes liées au remboursement de biens de consommation, dettes qui

ne sont pas caractéristiques d'un milieu en particulier. Les secondes concernent le remboursement de certains frais spécifiques: note de gaz et d'électricité, frais scolaires et frais de santé, en particulier hospitaliers. Ce second type de dettes est beaucoup plus caractéristique du milieu pauvre et a la particularité de concerner des droits fondamentaux et non pas des biens de consommation. L'analyse a fait ressortir deux réalités concernant les aspects financiers. Tout d'abord la part du budget consacrée au logement est souvent importante en milieu pauvre, constat également établi par l'enquête nationale sur le budget des ménages. Ensuite les frais scolaires représentent un poste de dépenses significatif, même s'il existe une disparité de ces frais en fonction du type d'enseignement.

Pour compléter et nuancer les indicateurs existants, les participants recommandent:

- de calculer la part du budget qui est consacrée aux frais de logement (en y incluant le paiement des fournitures en eau, gaz et électricité), celle qui est consacrée au remboursement de l'ensemble des dettes et celle qui est destinée aux frais scolaires (en incluant les frais de transport pour aller à l'école);
- d'identifier, au sein de l'ensemble des dettes, les dettes liées à des droits fondamentaux;
- de réaliser le calcul du «budget disponible». Si on soustrait des revenus la part qui sert aux frais de logement et celle qui doit être consacrée au remboursement des dettes - deux montants élevés dont le non-paiement met en danger les personnes pauvres - , on obtient un «budget disponible» pour couvrir toutes les autres dépenses (alimentation, habillement, santé, transport, loisirs, enseignement, etc.). Ce budget disponible peut être chiffré. Pour tenter de mieux rendre compte de sa valeur pour un ménage donné, il est proposé de comparer ce budget aux dépenses alimentaires

moyennes d'un ménage de même taille. Evaluer de cette manière le «budget disponible» contribuerait à rendre compte des difficultés rencontrées par un ménage pauvre pour assurer ses dépenses essentielles.

3.2. L'emploi et le travail

L'emploi peut être un moyen d'améliorer ses conditions de vie mais il ne l'est pas automatiquement, par exemple lorsqu'il s'agit d'un sous-emploi ou d'un statut précaire. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, un emploi doit permettre de se projeter dans l'avenir et d'améliorer durablement ses conditions de vie. Pour permettre cela, il faut un **emploi «stable»** dont les critères retenus par les participants sont les suivants:

- être assorti d'un contrat de travail qui règle de manière claire les obligations et devoirs de chacun;
- être convenablement rémunéré;
- donner accès à la sécurité sociale et à l'ensemble des droits prévus par la législation du travail;
- contenir une garantie de durée;
- tenir compte des obstacles inhérents aux conditions de vie des personnes pauvres;
- être choisi par le travailleur.

Parmi les obstacles à l'emploi rencontrés en milieu pauvre, les participants ont relevé:

- la difficulté pour les personnes pauvres de faire valoir leurs compétences et leurs expériences, quand elles ont un faible niveau d'instruction et une expérience acquise dans des circuits d'emplois précaires;
- des éléments liés aux conditions de vie difficiles des personnes

vivant dans la pauvreté, comme les problèmes de santé, la question de la garde des enfants et des transports;

- des coûts spécifiques peuvent être liés au travail: transport, habillement etc;
- le fait d'avoir été en dehors des circuits habituels du travail ou en inactivité prolongée.

Face à ces obstacles un soutien et un accompagnement sont nécessaires; il faut pouvoir dire dans quelle mesure ils sont prévus dans le cadre d'un emploi donné.

De ces constatations découlent des propositions en matière d'indicateurs d'emploi:

- les taux de chômage «administratifs» actuellement utilisés font disparaître toute une série d'individus pourtant sans emploi; il faut rendre compte de la situation de ces personnes. Une piste possible évoquée dans le programme est l'évaluation de la «réserve de main d'œuvre»⁵;
- il faut calculer un «taux d'emploi stable», en se référant au nombre de critères, parmi les six proposés, effectivement remplis pour un emploi donné;
- quand des mesures d'accompagnement sont proposées, elles doivent être évaluées, notamment en analysant si elles contribuent à rendre une autonomie au travailleur.

Par rapport aux **formations professionnelles**, les personnes vivant dans la pauvreté ont parfois l'impression qu'elles sont surtout destinées à «occuper» la personne sans emploi, voire à exercer un contrôle sur elle, mais qu'elles conduisent peu à trouver ou retrouver un emploi. Les circuits de formation devraient être systématiquement évalués à l'aide d'indicateurs déterminant qui y a accès et qui y participe effectivement et surtout quel est le devenir à court, moyen et long

terme de la personne qui a suivi la formation.

La question des **aides à l'emploi** a également été analysée par les participants. Dans certaines situations, il s'agit plus d'un soutien à l'entreprise par l'octroi d'une subvention en contrepartie d'une embauche que d'un véritable tremplin vers le monde du travail pour la personne sans emploi. Des études ont montré les effets limités voire pervers de certaines aides de ce type: par exemple l'engagement de personnes donnant lieu à une aide au détriment de personnes qui n'y donnent pas droit et qui sont parfois dans une situation plus vulnérable. La question n'est pas de dénigrer toute forme d'aide à l'emploi, mais d'inciter à en évaluer rigoureusement les effets; ceci sous forme d'évaluations systématiques et non d'études ponctuelles.

Pour rendre compte du lien entre emploi et pauvreté, la notion de **parcours professionnel** est importante. Les participants recommandent qu'on prenne les moyens de rendre compte de ce parcours. La Banque Carrefour contient des données en matière d'emploi et de sécurité sociale. Dans l'état actuel des choses, le recours à ces données ne permet pas de rendre compte des parcours professionnels, les données étant incomplètes et difficilement accessibles. Introduire certains aménagements, tout en respectant les règles de confidentialité et d'éthique, devrait permettre d'avoir des informations sur les parcours professionnels.

3.3. La mise en œuvre des droits

Dans les suites du RGP - et donc aussi de l'accord de coopération - qui a reconnu que la vulnérabilité et l'impossibilité d'exercer ses droits et d'assumer ses responsabilités constituaient des dimensions essentielles de la pauvreté, les participants ont voulu approfondir la question des droits. Il ont noté qu'actuellement existent des indicateurs liés à certains

droits, par exemple concernant la santé, l'instruction, le logement. Ces indicateurs permettent de décrire un certain nombre de réalités au sein d'une population. Cependant les personnes vivant dans la pauvreté rencontrent très souvent des **difficultés pour obtenir leurs droits**. C'est pourquoi, plutôt que d'opter pour une approche verticale des droits (c'est-à-dire les aborder l'un après l'autre, domaine par domaine), les participants ont suivi une approche transversale (c'est-à-dire commune à l'ensemble des droits) et choisi d'approfondir spécifiquement la question de la mise en œuvre des droits.

Les personnes pauvres se trouvent fréquemment, par rapport à leurs droits, dans une position de faiblesse; très souvent elles doivent de fait remplir des conditions pour faire respecter leurs droits fondamentaux. Ainsi des droits garantis deviennent, pour les personnes pauvres, des droits conditionnés. Le **parcours** qui conduit à l'obtention d'un droit est souvent complexe – et il n'aboutit pas toujours à l'obtention du droit. Cela fait apparaître les efforts réalisés par les personnes pauvres dans leur quête des droits: elles parlent d'un «parcours du combattant». En partant d'une série de situations vécues, les participants ont identifié cinq étapes dans ce parcours:

- l'information: on parle moins ici de la connaissance des droits que des mécanismes prévus par la société pour réaliser ces droits;
- la mise en route de la démarche: des éléments tels que les expériences antérieures, la méfiance, la peur des conséquences de la démarche, le fait de se sentir déconsidéré, peuvent constituer des obstacles qui amènent la personne pauvre à renoncer à commencer une démarche;
- la réalisation de la démarche avec ses différents aspects tels que l'accueil, la formulation et l'enregistrement de la demande, le coût et le temps exigé;
- le résultat de la démarche: le droit est-il obtenu? dans quel délai?

la réponse apportée est-elle adéquate? quelles sont les conséquences de la réponse proposée? En effet dans certains cas, la réponse apportée peut avoir des conséquences négatives sur la vie de la personne pauvre ou celle de sa famille;

- le recours éventuel face à une décision prise.

Mettre au point des instruments pour rendre compte et évaluer ces étapes est difficile. Les participants ont dégagé des pistes qui sont discutées dans le texte; elles demandent encore un travail d'approfondissement.

Il n'est pas rare que des personnes pauvres soient **rayées administrativement**. Il est utile d'évaluer l'ampleur de ce phénomène dans la mesure où il s'agit d'une situation de non-droit absolu. Cependant, le fait d'être rayé administrativement n'est pas toujours lié à la pauvreté et il faut en tenir compte pour ne pas faire un amalgame entre des situations qui sont par nature différentes.

La **solidarité** est une force qui existe en milieu pauvre, comme elle peut exister dans d'autres milieux. Cette force est essentielle dans les moyens mis en œuvre par les pauvres pour résister à la misère. Les participants ont mis en évidence des situations où l'exercice de la solidarité entraine en conflit avec la réalisation des droits. Cela leur paraît une anomalie qui doit être identifiée pour pouvoir être corrigée chaque fois qu'elle survient.

3.4. Les sentiments humains

Pourquoi a-t-on abordé cette question dans un travail consacré aux indicateurs de pauvreté? Il y a à cela deux raisons principales. Les sentiments jouent un rôle important dans la vie des pauvres. Ensuite la prise en compte des sentiments est nécessaire pour comprendre les per-

sonnes pauvres, ce qu'elles vivent et la manière dont elles font face à ce qu'elles vivent.

Pour **décrire les sentiments**, plusieurs approches ont été suivies. Ce qui a conduit les participants à se poser la question: y a-t-il des sentiments caractéristiques de la pauvreté? Ils ont répondu par la négative: n'importe quel sentiment peut être éprouvé par tout être humain. Ce qui est plutôt caractéristique d'un contexte de pauvreté, c'est la notion d'intensité et surtout d'accumulation. Les participants ont montré l'importance de considérer les enchaînements: la situation que la personne vit et qui est à l'origine du sentiment, la manifestation du sentiment et la réaction au sentiment.

Comment parler des sentiments? Pour les participants, l'important n'est pas d'arriver à une mesure: les tentatives pour quantifier un sentiment de bien-être ou l'utilisation de taux – comme le taux de suicide ou le taux de recours aux médicaments psychotropes – leur paraissent inadéquates pour parler des sentiments humains en relation avec la pauvreté. Les sentiments sont à prendre en compte pour l'importance qu'ils représentent dans la vie des pauvres. La question a été posée, de savoir si les enquêtes peuvent contribuer à cette prise en considération. La réflexion a été élargie dans la mesure où l'enquête est un moyen couramment utilisé pour étudier une réalité dans une population, notamment les réalités liées à la pauvreté. Les représentants d'administrations et les scientifiques sont plutôt favorables à l'utilisation d'enquêtes, moyen d'investigation qui leur est familier. Les personnes pauvres se montrent davantage méfiantes par rapport aux enquêtes. Il n'y a pas eu d'accord définitif sur cette question, mais l'ensemble du groupe a souscrit à un certain nombre de réflexions concernant les enquêtes:

- les questions ne sont pas toujours pertinentes par rapport à la pau-

vreté;

- les questions peuvent être ambiguës, mal formulées ou difficilement compréhensibles;
- le recueil des réponses (que le répondant soit invité à répondre par écrit ou interrogé par une personne) peut être source d'obstacles;
- dans les échantillons représentant l'ensemble de la population, les groupes les plus pauvres sont sous-représentés, ce qui rend les résultats les concernant peu fiables;
- des événements ponctuels non liés à la question peuvent influencer les réponses, sans que ce soit pris en compte dans l'interprétation;
- l'interprétation des réponses peut être délicate et sujette à caution;
- les analyses et interprétations sont réalisées par des personnes extérieures, ce qui ne donne à la personne pauvre aucune possibilité d'intervenir à ce niveau.

3.5. Réflexions générales

Certains éléments recourent tous les chapitres, les différents domaines de la vie étant liés entre eux. Les participants ont abordé, à la fin de leurs travaux, trois points importants qui relèvent de l'ensemble des sujets abordés durant le programme.

- **Le groupe de vigilance:** pour construire des indicateurs de pauvreté, on recourt à des données administratives ou autres, on recueille des données par différents moyens d'investigation. Ensuite on les analyse, on les interprète et on les utilise. Tout ce processus demande une grande vigilance pour que la manière dont on parle de la pauvreté et la façon dont on évalue les politiques de lutte contre la pauvreté soient en concordance avec le vécu des personnes pauvres. Comment assurer cette vigilance, sinon à l'aide de groupes où les personnes vivant dans la pauvreté sont valablement

représentées?

- **L'accumulation et les enchaînements:** la grande pauvreté concerne toujours plusieurs domaines de l'existence; ce qui affecte un domaine a des répercussions sur les autres (effet d' «enchaînement»). Cette réalité met le doigt sur une limite intrinsèque des indicateurs courants qui analysent spécifiquement un seul domaine. Les participants ont relevé l'intérêt de croiser les données afin de mieux rendre compte de ce phénomène d'enchaînement et d'accumulation. C'est néanmoins un point qui reste à approfondir.
- **Pauvreté et liberté:** il ressort des différents chapitres abordés qu'il est utile d'aborder la pauvreté en termes des limitations qu'elle impose à la possibilité de faire des choix, de bâtir des projets pour soi-même et les siens, de donner une orientation choisie à son existence et, de manière générale, des limitations qu'elle impose à l'exercice de sa liberté.

CONCLUSIONS

Les participants ont toujours été guidés en premier lieu par la réalité telle qu'elle a été amenée par des personnes vivant dans la pauvreté. Cette approche n'a pas conduit à constituer une liste – plus ou moins complète – d'indicateurs de pauvreté, même si des propositions concrètes d'indicateurs ont été formulées. Les participants ont mis en évidence des éléments essentiels de la pauvreté dont les indicateurs actuellement utilisés ne rendent peu ou pas compte. A ce propos, ils considèrent que l'évaluation systématique et rigoureuse des mesures de lutte contre la pauvreté et des politiques de prévention de la précarité doit trouver une place reconnue dans le champ d'investigation des indicateurs de pauvreté.

Leur travail constitue ainsi une contribution à la mise en œuvre de l'article 3 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la lutte contre la pauvreté en Belgique. La réflexion n'est pas close.

- ¹ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, signé à Bruxelles, le 5 mai 1998, approuvé par la Communauté flamande, Moniteur belge du 16 décembre 1998, par l'Etat fédéral, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, Moniteur belge du 10 juillet 1999.
- ² Rapport Général sur la Pauvreté (1994), ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- ³ L'argumentaire des associations est intégralement reproduit dans: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- ⁴ Pour calculer le revenu médian, on classe tous les revenus du plus faible au plus élevé et on prend celui qui est juste au milieu. Comme on s'intéresse au revenu de ménage, il y a des pondérations en fonction de la taille du ménage.
- ⁵ Voir notamment: Laffut M., Ruyters C. (2002), «Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'œuvre latente en Belgique et dans les trois régions», in: Capital humain et dualisme sur le marché du travail, Coll. Economie-Société-Marché, De Boeck Université, pp. 169-195.