

A LA RECHERCHE D'INDICATEURS

INTRODUCTION	60
1. INDICATEURS DE PAUVRETE : SUR QUOI PORTE LE DEBAT ?	61
1.1. LES INDICATEURS DE PAUVRETE RENVOIENT A LA PAUVRETE. MAIS QU'EST-CE QUE LA PAUVRETE ? ...	61
1.2. MESURER LA PAUVRETE ?	63
1.3. MESURES DE LA PAUVRETE ET SEUILS DE PAUVRETE.....	63
1.4. SOURCES D'INDICATEURS.....	66
2. DEFINITIONS DE LA PAUVRETE ET INDICATEURS DE PAUVRETE DANS LE RAPPORT GENERAL SUR LA PAUVRETE	67
3. PROPOSITION D'UNE NOUVELLE FORME DE RECHERCHE SUR LES INDICATEURS DE PAUVRETE EN BELGIQUE	68
4. DEFINITIONS DE LA PAUVRETE ET INDICATEURS DE PAUVRETE DANS LES RAPPORTS POLITIQUES ET L'ACCORD DE COOPERATION	78
4.1. RAPPORTS POLITIQUES	78
4.2. L'ACCORD DE COOPERATION	81
4.3. CONSIDERATIONS ET PROPOSITIONS A PARTIR DES RAPPORTS FEDERAUX ET REGIONAUX	82
5. L'ATTENTION ACCORDEE AUX INDICATEURS SUR LE PLAN INTERNATIONAL, PARTICULIEREMENT EN EUROPE	83
6. LA RECHERCHE D'INDICATEURS EN BELGIQUE	87
6.1. LA PROPOSITION BELGE RELATIVE A UNE NORME EUROPEENNE DE PAUVRETE.....	88
6.2. INDICATEURS RELATIFS AU PLAN D'ACTION D'INCLUSION SOCIALE	89
7. EN GUISE DE CONCLUSION	90
BIBLIOGRAPHIE	92

Introduction

La connaissance en matière de pauvreté est encore insuffisante. C'était aussi l'avis des auteurs du Rapport Général sur la Pauvreté.

L'Accord de coopération¹ prévoit que des instruments seront élaborés afin de pouvoir suivre l'évolution de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté. Ce sont les parties signataires de cet accord qui - 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 - examinent quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs et quels instruments peuvent être utilisés et/ou élaborés (article 3). Le Service n'est pas directement impliqué dans l'élaboration de ces indicateurs mais il doit les utiliser lors de la rédaction du rapport sur la pauvreté (art. 5 § 1).

Pour pouvoir participer de manière constructive aux travaux de recherche d'indicateurs appropriés, les Associations ont décidé de créer, avec le Service, un *groupe de travail sur les indicateurs de pauvreté*.

Le Rapport Général sur la Pauvreté est le point de départ de leur recherche (section 2). La pauvreté y est présentée comme une violation des droits de l'homme. A partir de cette nouvelle vision de la pauvreté et vu leur insatisfaction quant aux indicateurs de pauvreté 'classiques', les Associations ont élaboré une proposition relative à une nouvelle forme de recherche sur les indicateurs de pauvreté en Belgique. Ce projet est présenté de manière détaillée dans la section 3, tel qu'il a été pensé et rédigé par les Associations elles-mêmes au sein du groupe de travail 'indicateurs de pauvreté' du Service. Il est ensuite replacé dans le contexte des travaux sur les indicateurs de pauvreté actuellement menés aux niveaux belge et européen. La section 4, offre un aperçu succinct des définitions de la pauvreté et des indicateurs mentionnés dans les rapports fédéraux et régionaux relatifs à la pauvreté. La section 5 explique quelques initiatives européennes en matière d'indicateurs de pauvreté qui attestent une nouvelle conception de la pauvreté. Elle décrit également les travaux menés au sein de l'Union européenne pour améliorer et compléter les indicateurs de pauvreté. La proposition belge d'une norme européenne de pauvreté et les indicateurs élaborés pour le plan d'action national d'inclusion sociale sont abordés à la section 6. Un bref exposé sur les indicateurs, les définitions et les mesures de la pauvreté, présenté à la section 1, introduit le thème des 'indicateurs de pauvreté'.

Ce chapitre n'a nullement pour objectif d'esquisser les évolutions en matière d'indicateurs de pauvreté depuis la parution du Rapport Général sur la Pauvreté ou de dresser un inventaire des indicateurs de pauvreté en l'an 2001. Les auteurs de ce rapport ne disposent pas des moyens nécessaires pour ce faire. En outre, un état des lieux en la matière est dressé pour le moment à divers niveaux et dans différentes instances. Le projet que les Associations et le Service veulent mener prévoit également de constituer un panorama des indicateurs de pauvreté existants.

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 (M.B. du 16 décembre 1998 et M.B. du 10 juillet 1999, 2^{ème} édition).

Le débat sur la connaissance en matière de pauvreté, ses sources et les instruments utilisés pour l'acquérir se limite ici à une discussion sur les indicateurs de pauvreté. Ce choix est dicté, d'une part, par l'intérêt pour les indicateurs, tant au niveau européen que national, et, d'autre part, par la mise au point, par les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, d'un nouveau projet sur les indicateurs de pauvreté.

Dans le monde scientifique, l'intérêt pour les indicateurs est principalement lié à un intérêt pour la connaissance quantitative et c'est surtout à la fin des années 60 que les autorités ont commencé à s'y intéresser. Après les 'Golden Sixties', elles désiraient savoir quelles étaient les conséquences néfastes du développement économique sur les conditions de vie de la population. La planification sociale était la réponse aux questions posées par la croissance économique.

La volonté de contrôler les dépenses publiques, en particulier les dépenses sociales, nécessitait des instruments permettant de mesurer les phénomènes sociaux pour ensuite corriger leur évolution.

De manière générale, des indicateurs indiquent quelque chose: un seuil donné, un nombre donné, un objectif déterminé, atteint ou non. Bien que la plupart des indicateurs soient quantitatifs, ils peuvent aussi être de type qualitatif. Les indicateurs permettent de *décrire* une situation sociale donnée et de contrôler son évolution. Ils sont aussi utilisés pour *évaluer* la réalisation d'objectifs fixés ou pour mesurer l'impact ou les conséquences d'une politique.

1. Indicateurs de pauvreté : sur quoi porte le débat ?

Le but de cette section est de fournir un certain nombre d'éléments pouvant alimenter le débat, particulièrement le 'dialogue'² sur les 'indicateurs'. Nous nous arrêterons sur les définitions de la pauvreté pour, à partir de là, établir le lien avec les indicateurs de pauvreté, les seuils de pauvreté et les mesures de la pauvreté. Nous montrerons aussi que la recherche sur la pauvreté n'est pas une entreprise neutre.

1.1. Les indicateurs de pauvreté renvoient à la pauvreté. Mais qu'est-ce que la pauvreté ?

Il existe un vocabulaire varié pour saisir la notion de 'pauvreté' et décrire la 'lutte contre la pauvreté'. On parle de pauvreté, d'exclusion sociale, de précarité, de handicap social, de cohésion sociale, d'intégration sociale... Plusieurs éléments expliquent cette diversité terminologique. Elle est liée à une conception de la pauvreté, que veut promouvoir celui qui emploie ce terme, à la complexité de la pauvreté.

La terminologie renvoie aux causes, aux éléments et aux solutions auxquels son utilisateur pense.

Quelques exemples:

- Le mot 'solidarité' implique une certaine conception, le but n'étant pas de 'réintégrer' dans la société les personnes/groupes exclu(e)s. Dans une société solidaire, on réprime et on prévient les processus d'exclusion sociale. L'élément central est alors une approche structurelle..

² Voir le chapitre 'dialogue'.

- Certains mots peuvent présenter un avantage pour celui qui l'utilise. Pour certains groupes tels que les décideurs politiques, les travailleurs du secteur de l'aide sociale, les associations de personnes pauvres, certains termes expriment mieux la problématique à laquelle ils sont confrontés. Ainsi, dans les années 80, l'expression 'nouveaux pauvres' était utilisée pour désigner les classes moyennes victimes de la crise économique et endettées.
- La complexité du phénomène de la 'pauvreté' engendre également une variété au niveau du vocabulaire. Il est, en effet, difficile de résumer en une seule définition une réalité multiple. Des termes comme 'sans abri', 'sans emploi', par exemple, renvoient à des domaines d'exclusion tandis que l'expression 'pauvreté inter-générationnelle' indique une dimension temporelle et un degré de pauvreté...
 - On parle de pauvreté financière quand la pauvreté est conçue comme un manque de revenu. Il s'agit ici d'une approche unidimensionnelle de la pauvreté. Mais pour une majorité de scientifiques ainsi que pour les Associations, la pauvreté est davantage qu'un manque de moyens financiers : elle est aussi liée à une participation insuffisante dans divers domaines sociaux. La pauvreté devient alors une problématique multidimensionnelle.
 - Dans une définition absolue, on présuppose que la pauvreté ne diffère pas fondamentalement en fonction du moment et du lieu. On utilise un niveau de vie minimal pareil partout et à tout moment. Dans une définition relative de la pauvreté, celle-ci est mise en relation avec le niveau de vie de la population. Amartya Sen, Prix Nobel d'économie, a essayé de mettre au point une approche de la pauvreté combinant les aspects relatif et absolu. Il est parti de l'existence de besoins universels existant en tous temps et partout. Les biens et services nécessaires à la satisfaction de ces besoins sont toutefois relatifs par rapport à la société concernée.

Un même terme peut aussi désigner différentes réalités. Par exemple, à l'époque des programmes européens de lutte contre la pauvreté, l'expression 'exclusion sociale' était définie comme une négation ou non réalisation des droits sociaux. Cette expression peut aussi être utilisée comme synonyme de 'marginalisation', faisant ainsi référence à un processus par opposition au résultat, à savoir la pauvreté. Dans les publications annuelles 'Armoede en sociale uitsluiting'³ de Vranken et al.⁴, l'exclusion sociale renvoie à une inégalité et à un fossé séparant les exclus du reste de la population. La pauvreté apparaît alors comme une forme particulière d'exclusion sociale puisqu'il s'agit d'une exclusion dans différents domaines.

La perception de la pauvreté évolue aussi à travers le temps, ce qui influence la manière de la définir. Ainsi, depuis les années 80, les définitions de la pauvreté reprennent davantage d'aspects non monétaires et les concepts de 'participation', 'droits', 'relations' etc. deviennent des questions prioritaires. On commence aussi à reconnaître l'importance de la façon dont les personnes pauvres elles-mêmes voient leur situation.

De manière générale, on constate souvent une confusion entre différentes notions. Le choix de l'utilisateur n'est pas souvent explicité. Aucun lien n'est fait avec d'autres concepts et le terme n'est généralement pas situé dans un cadre théorique.

Plus loin dans ce chapitre, nous examinerons quelles définitions de la pauvreté sont utilisées dans les différents rapports fédéraux et régionaux sur la pauvreté.

Dans ce rapport, nous retenons le terme 'pauvreté' et faisons référence à la définition présentée dans le Rapport Général sur la Pauvreté (voir section 2).

³ N.D.T. : *Pauvreté et exclusion sociale*.

⁴ Pour la définition, se reporter à la note de bas de page numéro 17.

1.2. Mesurer la pauvreté ?

Deux questions se posent à cet égard : primo, faut-il dénombrer les personnes pauvres ? Secundo, est-il possible de le faire et comment procéder ?

- 1) La première question est d'ordre politique et différentes réponses sont possibles. Les critiques estiment que dans ce cas, la pauvreté est réduite à ce que le pouvoir veut y voir et veut en dire ; ils ne croient pas possible d'élaborer une méthode de calcul qui tienne compte de tous les aspects de la problématique; la loi des grands nombres oublierait même les plus défavorisés, les plus pauvres. Elle 'étiquetterait' aussi les pauvres. Ses partisans estiment ce comptage nécessaire pour la mise au point d'une politique de lutte contre la pauvreté. Il contribue en même temps à une prise de conscience de la part de la société.
- 2) La question de savoir s'il est possible de dénombrer les pauvres et comment il faut procéder est d'ordre épistémologique. Comme le point suivant le démontre, des choix doivent continuellement être faits dans cette démarche. Beaucoup de choses peuvent être en jeu : la diversité des résultats obtenus selon les techniques de calcul utilisées induit alors une variabilité de l'accès à la catégorie 'pauvre' et, le cas échéant, aux politiques mises en place pour soulager la pauvreté. Autrement dit, sera pauvre par telle mesure qui ne peut l'être par telle autre et sera ayant droit par telle politique qui ne peut l'être par telle autre⁵.

1.3. Mesures de la pauvreté et seuils de pauvreté

Une mesure de la pauvreté est un instrument à l'aide duquel on essaie de déterminer le niveau de pauvreté, de mesurer sa répartition sur l'ensemble de la population, de vérifier l'ampleur de la pauvreté frappant certaines catégories de la population ainsi que de retracer ces évolutions dans le temps.

Un seuil de pauvreté est un point déterminé dans un continuum allant de très riche à très pauvre. On opère, de cette manière, une distinction entre 'pauvre' et 'non pauvre'. Les méthodes utilisées pour déterminer un tel seuil ne sont pas univoques et le choix effectué pour le fixer est toujours arbitraire et influence bien entendu les résultats de la recherche.

Il existe différentes approches pour mesurer la pauvreté. En fonction de l'acteur déterminant la mesure de la pauvreté, Levecque et Vranken établissent une distinction entre des mesures politico-administratives et des mesures scientifiques.

⁵ Voir entre autres : Van Dam, R. et Van den Bosch, K.(1997) *Hoeveel armen zijn er in België ? Resultaten van diverse studies*, Centrum voor Sociaal Beleid Berichten, UFSIA-Universiteit Antwerpen, Antwerpen. On ne peut pas donner de réponse univoque à la question 'Combien de personnes pauvres y a-t-il en Belgique ?', on ne peut d'ailleurs pas en donner. La réponse dépend de la définition de la pauvreté choisie, de la mesure de la pauvreté choisie, du seuil de pauvreté choisi, de l'échelle d'équivalence employée, de la base de données utilisée.

- Pour des mesures politico-administratives telles que le revenu minimum d'existence ou les normes du SIF (le Fonds d'impulsion sociale)⁶, les autorités déterminent qui est pauvre et a donc droit à une aide financière. « Pour ces seuils de pauvreté, ce n'est pas la situation de pauvreté de fait qui prévaut mais la volonté politique de la reconnaître à un niveau donné. C'est la raison pour laquelle les données relatives à l'aide sociale doivent toujours être replacées dans leur contexte». (Levecque et Vranken, Jaarboek 2000 : 46 - traduction du néerlandais).
- Selon les acteurs – le scientifique, l'opinion publique et les individus eux-mêmes - les mesures scientifiques de la pauvreté peuvent être respectivement divisées en mesures objectives, mesures consensuelles et mesures subjectives.
 - Dans le cas de mesures objectives, on suppose que des experts peuvent tracer une limite scientifique objective entre 'pauvre' et 'non pauvre'.
 - Dans le cas de mesures consensuelles, la distinction entre 'pauvre' et 'non pauvre' est laissée au jugement de la population.
 - Dans le cas de mesures subjectives, la définition de la pauvreté est basée sur la perception de la population concernée.

La mesure de pauvreté multiple, qui tient compte des différentes dimensions de la pauvreté⁷, peut illustrer le fait que la méthode utilisée pour déterminer une mesure de la pauvreté et un seuil de pauvreté implique divers choix (De Keulenaer, 2000 : 103-113).

Des questions surgissent, par exemple :

- 1) Quels sont les domaines d'exclusion qui doivent être repris dans la mesure de la pauvreté ?
- 2) Comment mesurer la pauvreté ?
- 3) Quels indicateurs élaborer et quels sont les seuils de rupture ?
- 4) Quel est le poids de chaque indicateur dans l'indice de pauvreté ? Quel est le seuil de rupture générale ?
 - ❖ Quels domaines d'exclusion sélectionner ? Quand la pauvreté est reconnue comme étant une problématique multidimensionnelle, la question suivante se pose : de quelles dimensions s'agit-il ? Parle-t-on uniquement d'exclusion matérielle (alimentation, habillement, logement) ou s'intéresse-t-on aussi à l'exclusion sociale (emploi, enseignement, justice, intégration dans la société) ? Est-on aussi attentif à l'évaluation de la politique menée ?
 - ❖ Comment mesurer la pauvreté ? De manière directe ou indirecte ?
Quand on mesure directement la pauvreté, on utilise des indicateurs évaluant directement les conditions de vie et le niveau de vie de personnes vivant dans la pauvreté. Cela peut se faire de différentes manières. La variante la plus limitée se base sur les dépenses de consommation tandis que la variante la plus large se fonde sur le mode de vie, en prenant aussi en considération des données relatives aux conditions de vie effectives des personnes comme l'état de santé et les relations sociales.

⁶ Selon le décret sur le Fonds d'impulsion sociale, il s'agit d'un indicateur de pauvreté sur la base duquel des moyens sont alloués à des communes flamandes.

⁷ Celle-ci est présentée de manière détaillée, vu l'intérêt actuel pour une mesure de la pauvreté multiple. Quelques concepts généraux sont explicités par la même occasion.

La méthode indirecte consiste à évaluer la pauvreté en utilisant des indicateurs qui mesurent la disponibilité de ressources permettant de participer à la vie sociale. Pour cette approche aussi, il faut distinguer plusieurs variantes: une approche se base exclusivement sur le revenu; une autre tient également compte d'autres ressources comme les diplômes, les biens possédés...

Pour De Keulenaer (2000:107), une combinaison de ces deux perspectives semble inévitable.

Indépendamment de ces différentes perspectives, il est aussi possible de choisir entre des indicateurs 'objectifs' ou 'subjectifs' ou d'opter pour une utilisation conjointe des deux. Les indicateurs subjectifs prennent en considération le vécu de l'intéressé.

- ❖ Quels indicateurs sélectionner ? Ces choix sont notamment déterminés par les modèles de pauvreté utilisés et par la qualité des indicateurs⁸. On s'appuie surtout sur une connaissance scientifique pour sélectionner des indicateurs. Mais cette sélection peut aussi faire l'objet d'un débat auquel participent les personnes vivant dans la pauvreté. Il faut ensuite désigner pour chaque indicateur des seuils indiquant le point à partir duquel une personne peut être considérée comme exclue.
- ❖ Différents indicateurs doivent être assemblés pour construire un index composite de pauvreté. Se pose alors la question du poids de chaque indicateur au sein de cette mesure d'unité. Il existe différentes manières d'effectuer cette pondération: à l'aide de techniques statistiques ou en se basant sur l'opinion d'un panel d'experts dans lequel siègent aussi des personnes pauvres. Reste alors à déterminer une ligne de rupture ou un seuil de pauvreté général.

Déterminer un indice de pauvreté composite, qui prend en considération différents aspects de la pauvreté, est donc une entreprise difficile résultant de divers choix. Ceux-ci doivent être explicites et pris en compte lors de l'interprétation de l'indice.

Ce n'est pas seulement dans le cas de l'indice composite de pauvreté qu'il convient d'opérer des choix. D'autres mesures de la pauvreté supposent également des jugements de valeur. Ainsi, dans le cas de normes budgétaires, par exemple, on établit une liste de biens, de services et d'activités considérés comme essentiels pour pouvoir participer à la société. Or la composition de ce panier repose sur des choix. Il est important de savoir comment ils s'opèrent et qui s'en charge.

Les techniques employées pour déterminer des mesures de la pauvreté impliquent également des jugements de valeur. Par exemple, pour pouvoir comparer le revenu de différents types de ménages, on a recours à des échelles d'équivalence dans lesquelles un coefficient de pondération différent est attribué en fonction de la grandeur et de la composition du ménage. L'attribution de ces coefficients implique des choix, influençant le plus souvent les résultats obtenus en matière de chiffres de pauvreté et de personnes désignées comme pauvres.

Il faut également décider à quel niveau on va mesurer : celui de l'individu, du ménage ou de la population d'un territoire donné ?

⁸ De 'bons' indicateurs doivent répondre à certains critères. Pour les critères de la Commission européenne : voir section 5.

1.4. Sources d'indicateurs

Sur la base de quelles données les indicateurs sont-ils élaborés ? Il existe deux sortes de banques de données : les banques de données qualitatives et les banques de données quantitatives.

Les banques de données qualitatives, dans lesquelles sont systématiquement stockées des données relatives à des recherches qualitatives sur la pauvreté, sont rares, bien que très précieuses pour étudier la pauvreté et la lutte contre la pauvreté.⁹ Des méthodes de recherche qualitative telles que les interviews en profondeur et l'observation participante, par exemple, sont parfaitement adaptées aux recherches 'en profondeur' et permettent de mieux comprendre et d'expliquer ce que les statistiques peuvent 'seulement' constater.

En matière de banques de données quantitatives, les banques de données socio-économiques fédérales constituent une source de données considérable. Rassemblées par les services publics fédéraux ou subventionnées par eux, elles contiennent des données socio-économiques sur la base desquelles on peut s'exprimer sur la population ou la situation belges. Deux sortes de banques de données quantitatives peuvent être distinguées: les banques de données administratives et les banques de données scientifiques¹⁰. « L'instrumentalité, la rationalité, l'objectif et les règles du jeu sont relativement différentes pour ces deux types » (Levecque et Vranken, 2000 : 200).

- Les banques de données administratives sont générées par des enregistrements administratifs qui soutiennent la politique des autorités. «Les banques de données administratives ne sont donc pas tellement destinées à comprendre la réalité sociale mais à la *maîtriser* » (Levecque et Vranken, 2000: 203).

On distingue des registres généraux comme le Registre national et des banques de données créées à des fins très spécifiques de politique, telles que les banques de données relatives à la sécurité sociale, aux allocations d'aide sociale...

- Les banques de données scientifiques résultent généralement d'une enquête ou d'une étude par panel. Contrairement à une enquête, dans le cas d'une étude par panel, l'échantillon initial est à nouveau interrogé après un certain temps. De cette façon, on a une vision des processus dynamiques de la pauvreté. Des exemples de banques de données scientifiques sont le Panel des ménages belges (Panel Study on Belgian Households) du Steunpunt Gezinsdemografisch Panel (U.I.A.- Université d'Anvers) et de l'Université de Liège (Ulg) ; le *Sociaal-Economisch Panel*¹¹ organisé par l'Université d'Anvers (UFSIA).

Pour les études comparatives sur le plan européen, on utilise le Panel communautaire des ménages européens (PCME), basé sur une enquête dans les pays de l'Union européenne.

Un certain nombre de réflexions critiques sur les banques de données sont formulées ci-après (voir point 4.3.).

⁹ Un projet relatif à la 'mise au point d'une banque de données qualitatives pour la recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale' est actuellement mené sous la direction du Prof. J. Vranken (Université d'Anvers).

¹⁰ Pour une discussion sur les possibilités et les limites de toutes ces banques de données, nous renvoyons à l'article de Levecque et Vranken intitulé 'La valorisation des banques de données socio-économiques dans l'étude de la pauvreté et de l'exclusion sociale' (2000 : 193-214).

¹¹ *N.D.T.* : le Panel socio-économique (SEP).

2. Définitions de la pauvreté et indicateurs de pauvreté dans le Rapport Général sur la Pauvreté ¹²

Les Associations Partenaires ont commencé leurs travaux sur la recherche d'indicateurs de pauvreté adéquats à partir du Rapport Général sur la Pauvreté. En quels termes parle-t-on de la pauvreté dans ce rapport ?

Le Rapport Général sur la Pauvreté est axé davantage sur la pauvreté que sur l'exclusion : «Dans une période caractérisée par la montée de l'exclusion, il nous paraît important d'être attentif à la distinction entre la précarité et la grande pauvreté. Sans quoi, on risque de considérer que toutes les situations d'exclusion sont comparables. On prendra alors des mesures efficaces pour la moyenne des exclus, mais sans se donner les moyens de vérifier que l'on atteint les plus exclus, les plus faibles, ceux qui sont le moins à même de faire valoir leurs droits. Les Associations engagées dans ce Rapport ont choisi pour leur part d'accorder la priorité aux plus pauvres et considèrent que seules des politiques visant la même priorité construisent des sécurités pour tous. Le concept d'exclusion nous paraît trop imprécis. (...) De plus, ont souligné divers partenaires, il risque d'occulter les mécanismes de domination et d'exploitation qui sont à l'origine de la pauvreté». (RGP, 1994: 19).

La pauvreté est le concept central de ce Rapport. Il reste toutefois vague. Ce n'est qu'en annexe qu'une définition est proposée. Il s'agit d'une définition de la pauvreté en termes de droits de l'homme formulée par le Conseil économique et social français. La pauvreté y est distinguée de la précarité.

«La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités – notamment l'emploi – permettant aux personnes et familles

- d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales ;
- de jouir de leurs droits fondamentaux.

L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue, avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives.

Elle conduit à la grande pauvreté

- quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence ;
- qu'elle devient persistante ;
- et compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible». (RGP, 1994: 388).

«Cette approche qui lie la pauvreté et l'exercice des droits de l'homme, outils de responsabilité, correspond à la démarche du rapport. Mais à ce jour, il n'existe guère de connaissance statistique suffisamment fine et complexe pour rendre compte du nombre de personnes atteintes par la pauvreté, selon ces critères de précarités cumulées et persistantes. » (RGP, 1994: 388). Le sujet 'indicateurs de pauvreté' est abordé en annexe. Les auteurs font remarquer que l'aspect 'revenu disponible' est la norme la plus utilisée. «S'il est le plus facile à cerner, il (le revenu disponible) ne rend certainement pas compte de la réalité de la pauvreté telle que les personnes la subissent» (RGP, 1994: 388). Selon les rapporteurs, pour avoir une solide connaissance de la pauvreté et de l'accès aux droits, il faut élaborer et utiliser des indicateurs fiables suffisamment détaillés et bien conçus pour pouvoir rendre compte de la situation des personnes et familles qui sont habituellement les plus oubliées.

¹² En ce qui concerne le Rapport général sur la Pauvreté et une nouvelle appréhension de la pauvreté, voir section 3 ci-après : pourquoi une nouvelle forme de recherche-action-formation ?

Les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté ont relevé ce défi. Elles ont créé un groupe de travail 'indicateurs de pauvreté' avec le Service et élaboré une proposition de recherche d'indicateurs adaptés - à partir d'une définition de la pauvreté en termes de droits de l'homme - en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue telle qu'elle a été expérimentée lors de la réalisation du Rapport Général sur la Pauvreté.

3. Proposition d'une nouvelle forme de recherche sur les indicateurs de pauvreté en Belgique

Vous trouverez, ci-dessous, (dans une autre police), la version intégrale du projet relatif aux indicateurs de pauvreté des Associations Partenaires du Rapport général sur la Pauvreté, rédigé en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Ce projet a fait l'objet de nombreuses réunions de travail et d'une concertation intense. Il a reçu le soutien de la Commission d'accompagnement et du Comité de gestion du Service.

La présentation de ce projet est structurée de la manière suivante :

- les raisons : pourquoi une nouvelle forme de recherche-action-formation ?
- les objectifs, le calendrier et les éléments méthodologiques ;
- la valeur ajoutée que pourrait apporter ce projet.

PREMIERE PARTIE : POURQUOI UNE NOUVELLE FORME DE RECHERCHE – ACTION - FORMATION ?

Introduction

Les chefs d'Etat et de Gouvernement présents au Sommet social de Copenhague (1995) ont adopté une déclaration finale qui affirme : « *Nous nous sommes réunis ici pour nous engager ... à oeuvrer ... de telle sorte que tous, hommes et femmes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer les droits, utiliser les ressources et partager les responsabilités qui leur permettent de vivre une vie satisfaisante et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité* » (§ 9 de la déclaration). *Dans le programme d'action qui détaille les mesures à prendre, il est fait référence « à la mise au point d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ... pour évaluer la pauvreté, ... contrôler les effets des politiques et des programmes sociaux, et trouver les moyens d'améliorer leur efficacité ».*

L'Accord de coopération pour la continuité de la lutte contre la pauvreté en Belgique affirme en son article 3 « *Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés ou élaborés afin d'analyser l'évolution de tous les domaines visés à l'article 2, de façon à permettre aux autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998* ».

Dans ce but, le cabinet du Ministre de l'Intégration sociale a confié à deux équipes universitaires la mission d'effectuer une recherche en termes d'indicateurs de pauvreté.

Il s'agit de l'OASES dirigé par le professeur Jan Vranken, qui se charge des indicateurs non-monétaires, et du Centrum voor Sociaal Beleid¹³, dirigé par le professeur Bea Cantillon, qui s'occupe des indicateurs monétaires.

Au terme d'une série de quatre rencontres organisées au cours du premier trimestre 2000 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale avec quelques chercheurs et experts qui travaillent ces questions, les associations partenaires du RGP ont manifesté leur inquiétude que, dans la phase actuelle, les populations les plus pauvres ne soient plus étroitement associées à l'élaboration de la connaissance sur la nature et les indicateurs de pauvreté, ce qui serait en totale contradiction avec l'esprit et la lettre de l'Accord de coopération.

Comme le demande l'article 5, §2 de l'Accord de coopération, la nécessité demeure d'associer « *d'une manière continue et structurelle les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté* ».

C'est pourquoi les Associations Partenaires se sont mises en quête d'une méthode de travail qui garantisse la participation réelle des plus pauvres lorsqu'est rassemblé le savoir nécessaire à la préparation des politiques. Si l'on prétend vouloir leur donner plus de maîtrise sur leur avenir, ils doivent pouvoir apporter leur savoir et expérience lors de l'élaboration de ce savoir qui est utile pour tous.

1. Une nouvelle appréhension de la pauvreté

Le RGP, publié en janvier 1995, introduit une véritable rupture dans l'appréhension de la pauvreté en Belgique, dont on n'a pas encore pris toute la mesure. L'innovation essentielle est que pour la première fois, les populations en grande pauvreté ont été associées à son élaboration, par l'intermédiaire des associations qui les rassemblent. Un véritable dialogue avec elles s'est avéré exigeant pour tous, mais possible et fructueux. Il constitue « *la garantie que la politique menée soit ancrée dans les stratégies de révolte contre la pauvreté des plus démunis* » (exposé des motifs de l'Accord de coopération).

Dans le RGP, la conception « classique » de la pauvreté - faible niveau de revenu et de consommation - a été considérablement étendue. La misère apparaît comme une violation des droits de l'homme, face à laquelle la cellule familiale est un lieu de résistance essentiel. La vulnérabilité et l'impuissance à exercer ses droits et assumer ses responsabilités constituent des dimensions fondamentales de la pauvreté. Les plus pauvres mettent en avant le sentiment d'atteinte à leur liberté et à leur dignité, le manque de respect à leur égard, la honte, le sentiment d'impuissance et d'insécurité, celui de n'avoir aucun droit, comme sources premières de leur souffrance. Ce sont là des dimensions de la grande pauvreté transversales à tous les secteurs (santé, éducation, emploi, logement, protection du revenu).

¹³ N.D.T. : Centre pour la politique sociale.

« Lutter contre la pauvreté ne consiste pas uniquement à chercher des solutions pour les pauvres, mais à trouver des avancées pour l'ensemble de la société ... Partir des pauvres et de la dynamique de leur lutte contre la pauvreté, c'est utiliser la pauvreté comme catalyseur de nos sociétés, comme un moyen de penser leur évolution, de vérifier les programmes, projets et propositions » (RGP p. 395).

« Ce rapport n'est pas un rapport sur la situation d'une minorité. Il propose d'avancer dans la réalisation des droits de l'homme à partir de l'expérience des plus pauvres prise comme mesure des avancées pour tous » (RGP p. 398).

Cette approche innovante de la pauvreté, à laquelle les populations pauvres sont associées, s'est concrétisée dans d'autres rapports rédigés dans divers pays d'Europe. On notera en particulier deux rapports du Conseil économique et social français : le rapport Wresinski « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » de février 1987, et le rapport De Gaulle « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté* » de 1995, qui sont à l'origine de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions votée en juillet 1998. En Grande-Bretagne, le rapport « *The Wresinski Approach, the poorest - partners in democracy* » a été publié en 1991, suivi en 1996 du livre « *Talk with us, not at us* » - *How to develop partnership between families in poverty and professionals*¹⁴.

Deux rapports internationaux pour lesquels la participation des populations les plus pauvres a été activement recherchée doivent aussi être mentionnés : *le Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, de Léandro Despouy, rédigé pour la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social des Nations Unies (juin 1996), et l'avant-projet du rapport sur le développement dans le monde 2000 /1 de la Banque Mondiale, *Combattre la pauvreté*, pour lequel 60 000 témoignages de personnes en situation de pauvreté ont été recueillis dans 60 pays. Même si les méthodes mises en oeuvre pour ce dernier rapport prêtent largement à discussion¹⁵, il confirme que l'importance accordée à la parole et la pensée des pauvres est essentielle pour une juste appréhension de la grande pauvreté.

2. Insuffisances et dangers des indicateurs de pauvreté « classiques »

Le groupe « indicateurs de pauvreté » qui a rassemblé les associations partenaires du RGP a mis en évidence les insuffisances et les dangers des indicateurs classiques, qui peuvent rendre les plus pauvres invisibles dans les statistiques, contribuer à les faire taire ou les déposséder de leur propre savoir.

2.1. Les plus pauvres, « ni vus, ni connus »

Les indicateurs couramment utilisés pour mesurer la pauvreté souffrent de nombreuses insuffisances reconnues par les chercheurs et les statisticiens eux-mêmes. Le rapport Despouy résume bien quatre raisons principales qui expliquent l'insuffisance des données sur la pauvreté et l'extrême pauvreté.

¹⁴ Fourth World Publications, ATD Fourth World, 48 Addington Square, London SE5 7 LB.

¹⁵ Voir point 3.1.2.3.: 'L'exploitation de la connaissance des pauvres'

En premier lieu, les personnes les plus pauvres ne sont pas atteintes pour l'élaboration des statistiques, alors même qu'elles constituent le 'noyau dur' du problème. Si on prend l'indicateur le plus courant, celui du revenu, les sources des données régulières sur les revenus individuels - enquêtes et statistiques fiscales - n'atteignent en général pas les plus pauvres. S'agissant des enquêtes sur le budget des ménages, l'échantillon est tiré de fichiers dans lesquels ne figurent pas les personnes en institution, ou sans domicile, les résidents permanents en camping etc.

Ainsi, à la fin du mois de janvier 2000, à l'occasion d'une opération de régularisation, la Belgique a découvert 50 000 immigrés sans papiers, présents dans le pays depuis parfois fort longtemps, qui échappaient à toute statistique.

En second lieu, les paramètres utilisés ne sont pas adaptés aux populations les plus pauvres. Les indicateurs qui en découlent reflètent le plus souvent la norme de ce qui est socialement le plus répandu ou jugé acceptable, plutôt que les besoins et les aspirations réels de ceux qui vivent la pauvreté. Les indicateurs ne rendent pas bien compte de la pauvreté comme phénomène multidimensionnel, affectant tous les domaines de la vie. Souvent, le rôle de la cellule familiale comme foyer de résistance à la misère est mal pris en compte, ainsi que les efforts des personnes dans leur lutte quotidienne contre la pauvreté.

Troisièmement, le fait que les plus pauvres ne sont pas repris dans les statistiques et les difficultés techniques qui sont invoquées pour justifier cette absence témoignent bien souvent d'un manque d'intérêt et de considération à l'égard de la population la plus pauvre. Il n'est pas acceptable qu'on ne cherche pas à comptabiliser, dans les enquêtes sur la pauvreté en Belgique, les personnes en institution, sans abri, ou les résidents permanents en camping, au motif que cela serait trop compliqué et coûterait trop cher. Il est insupportable que des personnes brûlées vives dans leurs cabanes, ou mortes de froid dans les rues des grandes villes, ne soient pas recensées dans les enquêtes sur la pauvreté, et que leur souffrance soit totalement ignorée ! Le manque d'exhaustivité de ces enquêtes sème le doute sur leur scientificité, et porte atteinte à l'égalité de tous les citoyens.

Enfin, les données statistiques peuvent être manipulées, pour des raisons politiques, économiques ou autres, comme on le voit par exemple pour les chiffres du chômage, mais aussi pour d'autres. Ainsi, les chiffres officiels montraient une prétendue diminution des placements d'enfants en région flamande en 1994 ; des chercheurs ont montré qu'en réalité, certaines catégories de jeunes avaient été retirées des statistiques.

Pour toutes ces raisons, la demande politique d'indicateurs de pauvreté devrait conduire à mettre effectivement en œuvre les recommandations du Sommet mondial sur le développement social, qui demande aux Etats « d'améliorer la fiabilité, la validité, l'utilité et la diffusion des statistiques sur le développement social » (par. 16 e) et « d'élaborer des méthodes permettant de mesurer toutes les formes de pauvreté, en particulier la pauvreté absolue » (par. 25).

2.2. Des indicateurs qui font taire les plus défavorisés

Un autre grand danger des indicateurs actuels de pauvreté est de contribuer à faire taire les populations les plus défavorisées. Ce peut être un objectif explicite des politiques sécuritaires qui cherchent à établir une cartographie précise des « zones à risque », pour y renforcer le contrôle policier et le contrôle social.

Les associations soulignent que les indicateurs mettant en évidence la résistance des plus pauvres et la lutte qu'ils mènent pour sortir de la pauvreté sont rares. De même, les indicateurs expriment rarement la pauvreté en termes de violation des droits de l'homme. Plus généralement, l'établissement de batteries d'indicateurs censés rendre compte de la pauvreté peut renforcer le pouvoir d'une bureaucratie, s'appuyant sur un savoir technique et statistique pour prétendre lutter contre la pauvreté sans dialoguer et s'associer avec les populations pauvres.

2.3. L'exploitation de la connaissance des pauvres

Même les enquêtes qualitatives menées auprès des populations défavorisées pour leur donner la parole n'échappent pas à ce piège : elles permettent à des 'experts' d'élaborer, à partir du discours des pauvres, un savoir sur lequel ceux-ci n'ont plus aucun contrôle. Les populations pauvres apportent des informations, mais ne sont jamais associées à l'interprétation des données, ni à leur utilisation : en ce sens, elles sont dépossédées de leur propre savoir, ce qui contribue à leur exclusion sociale.

Tel organisme international veut rassembler les témoignages de milliers de personnes pauvres à travers le monde. Comment s'y prend-il ? En se tournant vers les instituts de recherche ou les consultants des pays riches, qui s'adressent à des universitaires des pays pauvres : ceux-ci s'adressent à des associations de terrain de leur pays, qui vont interroger leurs membres. A chaque niveau, les intervenants sont payés, largement en haut de la hiérarchie, puis de moins en moins, jusqu'à arriver aux personnes les plus pauvres qui ne reçoivent rien. En termes financiers, ce processus ressemble à une exploitation de la connaissance des pauvres par les nantis. En termes de changement social, on voit mal quel pouvoir supplémentaire les populations défavorisées acquièrent sur leur propre vie dans ce processus, même si leurs paroles, triées, puis largement reproduites et diffusées, constituent en elles-mêmes une contestation du désordre établi. Ces « paroles de pauvres » constituent une arme à double tranchant : le risque existe qu'elles soient détournées pour légitimer la fonction des organismes qui les ont recueillies. Mais les associations peuvent en faire un autre usage...

2.4. Plaidoyers pour une approche plus équilibrée

Depuis maintenant dix ans, le "Rapport mondial sur le développement humain" publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'efforce de mettre au point de nouveaux indicateurs de pauvreté non monétaires, et de préciser la notion de développement. Le rapport de l'année 2000 (chapitre 5, "le rôle des indicateurs", éditions De Boeck Université, p. 89) affirme que "l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs constituent aujourd'hui deux éléments clés de la défense des droits de l'homme". Il souligne le caractère innovant des approches qui associent "l'Etat, les militants, les juristes... et les spécialistes du

développement, en mettant les statistiques au service du changement des mentalités, des stratégies et du terrain".

L'apport d'Amartya Sen, Prix Nobel d'économie, qui a grandement contribué à la définition des indicateurs utilisés par le PNUD, doit également être pris en compte. Dans son ouvrage *Development as freedom* (Oxford University Press, 1999, 366 pages), il affirme que "le développement doit être considéré comme le processus par lequel les libertés réelles des personnes s'accroissent". Cette réflexion d'un grand théoricien de l'économie correspond largement à l'expérience des associations de lutte contre la pauvreté ; elle invite à définir des 'indicateurs de liberté'.

Certains instituts de recherche se montrent plus réceptifs que d'autres aux critiques sur les méthodes actuelles de recherche et ont déjà tenté, par une série d'initiatives, d'y remédier partiellement. A ce sujet, on peut se référer à la recherche "Naar het middelpunt der armoede?"¹⁶ effectuée par le groupe de recherche Casum, et à une étude encore en cours concernant le soutien en matière d'éducation, « Une éducation réussie malgré la pauvreté » (en néerlandais : Krachtig opvoeden ondanks armoedesituaties) effectuée par le Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté (GIReP). Ces deux recherches sont menées en collaboration avec le "Centrum Kauwenberg" : leurs conclusions sont discutées par les personnes vivant dans la pauvreté qui collaborent aux recherches et doivent relire et corriger les textes.

Ce type de recherche est cependant encore loin d'être généralisé.

DEUXIEME PARTIE : UN PROJET DE RECHERCHE-ACTION-FORMATION SUR LES INDICATEURS DE PAUVRETE

1. Objectif

L'objectif de ce projet de recherche/action/formation, qui s'étendrait sur deux ans, est d'engager un processus qui permette de croiser les différentes formes de savoir sur la pauvreté et d'aboutir à l'élaboration d'indicateurs nouveaux permettant de mieux cibler et mesurer la pauvreté.

Les différentes formes de savoir en matière de pauvreté proviendraient :

- des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la misère
- du monde scientifique
- des administrations et institutions
- des partenaires sociaux

Chacun de ces groupes doit être considéré comme un partenaire à part entière.

Le choix de ces quatre types de partenaires est fondé sur le texte de l'Accord de coopération.

Les résultats de ce processus seront décrits dans un rapport, résultat d'un réel croisement des savoirs des différents partenaires. A échéances régulières, un état de l'avancée des travaux sera présenté aux partenaires financiers du projet. Ainsi, l'annonce de la proposition d'une norme européenne de pauvreté pendant la présidence belge de l'Union européenne (2^{nde}

¹⁶ J. Vranken et K. Steenssens: Naar het middelpunt der armoede ? 1996

moitié de 2001) représentera une occasion. Grâce à ce projet, une attention à l'utilisation d'indicateurs élaborés dans une recherche utilisant le croisement des savoirs pourra être demandée. Un engagement pourra être demandé aux responsables politiques (nationaux et européens) de ne pas se limiter à l'utilisation des indicateurs de pauvreté courants plus technocratiques.

On veillera à ne pas forcer le processus et à ne pas devoir accélérer le rythme déterminé par les participants – et surtout les plus pauvres parmi eux – sous la pression de l'agenda politique. Le groupe de participants vivant la pauvreté doit rester la référence prioritaire pour déterminer le rythme de travail.

2. Une approche phasée

Une première phase de préparation sera nécessaire pour définir ensemble les contours et les points de départ de ce croisement des savoirs ainsi que l'originalité de cette approche.

Il faudra :

- Ebaucher une première approche de ce que sont la pauvreté et la misère pour ceux qui les vivent, en prenant appui sur le Rapport Général sur la Pauvreté en Belgique.
- Etablir un inventaire de ce qui est actuellement utilisé comme indicateurs en matière de pauvreté ; les travaux sur les indicateurs de pauvreté effectués par les instances officielles et les associations dans d'autres pays pourront nourrir la réflexion des participants¹⁷.
- Prendre connaissance de certaines recherches qui vont déjà dans le sens d'un processus de croisement des savoirs.
- Positionner cette nouvelle méthode de recherche/action/formation face aux recherches existantes et à la politique actuelle en matière de lutte contre la pauvreté (cfr. les informations concernant les intentions politiques lors de la présidence belge de l'Union européenne et la proposition politique formulée en matière de norme européenne de pauvreté).
- Indiquer les différents aspects (points de départ, questions de recherche) d'où l'on veut démarrer pour, à la fin, aboutir à de bons indicateurs en matière de pauvreté.
- Décrire la méthode que l'on veut utiliser (voir aussi point 3.2.3.).
- Définir la formation dont ont besoin les différents sous-groupes afin de faire aboutir le projet.
- Définir et concrétiser (cf. le timing) la deuxième phase.

Dans une **deuxième phase**, les éléments énumérés ci-dessus sont mis en pratique. Cette phase sera concrétisée en fonction d'un commun accord sur les éléments de la première phase.

En ce qui concerne le **timing global**, il ne faut pas perdre de vue que les participants doivent être sélectionnés et le personnel engagé. Ce n'est qu'à ce moment-là que le processus peut être entamé. Les mois de vacances juillet et août 2001 ne seront donc pas inclus dans la phase préparatoire. C'est pourquoi nous estimons cette première phase à 9 mois (mois de vacances inclus).

La deuxième phase comptera 15 mois.

¹⁷ La Grande Bretagne a beaucoup travaillé ces questions. Voir l'excellente note *Participatory and qualitative indicators and success measures*, Memorandum to the Select Committee on Social Security, submitted jointly by Oxfam GB, Church Action on Poverty, ATD Fourth World, September 1998.

Le fonctionnement en deux phases présente aussi l'avantage de permettre aux différents partenaires d'éclaircir et de préciser leur engagement après la phase préparatoire, suite à la clarification de la méthode et du contenu.

3. Eléments méthodologiques

Pour définir la méthode qui sera suivie, les associations proposent d'adopter la méthodologie du dialogue développée dans l'élaboration du RGP, et de tenir compte des nouveaux apports méthodologiques du projet Quart Monde Université (1997-1999).

Il s'agit de *"construire un nouveau savoir qui prenne en compte l'apport des sciences, l'expérience de vie de ceux qui sont en situation d'extrême pauvreté et la transformation sociale liée à l'action"¹⁸*.

Dans ce cadre, l'importance de la mise en place d'un véritable partenariat doit être soulignée. Cela implique entre autres :

- de la part de chaque partenaire un réel engagement, une disposition à abandonner ses cadres de références habituels et la volonté d'aller à la rencontre des autres
- de tenir compte des positions de départ différentes, d'une part, du groupe des personnes vivant dans la pauvreté et, d'autre part, des autres partenaires. Les personnes vivant dans la pauvreté n'ont pas eu les possibilités et la chance de suivre une scolarité et une formation dont disposent les personnes faisant partie des autres groupes. Elles doivent donc disposer de plus de temps que les autres pour construire leur savoir et bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement plus importants dans la totalité du processus. Nous proposons que les personnes ayant vécu la grande pauvreté forment la moitié du groupe des participants.

Eléments de méthodologie:

3.1. Le groupe de **participants** est composé d'une vingtaine de personnes (...). Il est important d'avoir un équilibre entre le nombre de personnes qui vivent la pauvreté et celles qui ne la vivent pas :

- Une dizaine de personnes vivant dans la pauvreté (...).
- Une dizaine de personnes qui ne vivent pas dans la pauvreté, issues du monde scientifique, des administrations et des partenaires sociaux (...).

Une question importante supplémentaire est la participation de personnes qui se solidarisent fortement avec des personnes vivant la pauvreté sans elles-mêmes la vivre et qui militent activement au sein des associations où les pauvres prennent la parole (...). Elles peuvent assumer une fonction importante, celle d'intermédiaire entre les deux groupes cités ci-dessus (...). Leur présence dans le groupe des participants ne peut (toutefois) pas rompre l'équilibre recherché entre pauvres et non-pauvres.

3.2. Les relations entre les différents groupes de participants et l'avancée des travaux doivent être régulées par une **équipe pédagogique**, responsable de la conduite du projet.

¹⁸ *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, groupe de recherche Quart Monde Université, éditions de l'Atelier et éditions Quart Monde, 1999, p.13.

Cette équipe pédagogique assume la responsabilité que 'tout le monde avance' en sachant que chacun a ses difficultés propres (par exemple : ça ne va pas assez vite pour les universitaires, ça va trop vite pour les personnes pauvres). L'équipe pédagogique est chargée de débloquer les conflits et de les dépasser, elle contribue à dégager et à construire la compréhension commune (...).

3.3. Tous les participants de chaque sous-groupe (personnes vivant dans la pauvreté, scientifiques, administrations, partenaires sociaux) se forment d'une part au contact des autres mais, d'autre part, ils disposent de leurs **propres formation et accompagnement** où ils peuvent se questionner sur leurs conceptions et donner un espace à celles des autres groupes.

3.4. Toutes les étapes de la recherche - constructions des questions de recherche, analyse des données, rédaction des missions de recherche - sont menées dans le respect du **partenariat égal entre tous les participants**, non seulement au niveau du principe mais également dans la méthode de travail. L'enregistrement et le décryptage des temps de dialogue entre les participants constituent un matériau essentiel pour permettre aux personnes issues de milieux défavorisés de participer à la réflexion et à l'écriture commune.

3.5. Au démarrage du projet, mais aussi tout au long du processus, un temps de connaissance mutuelle est prévu pour créer la confiance entre tous les participants, confiance qui permettra plus tard de traverser les inévitables périodes d'affrontement (...).

3.6. Durant le processus (après les trois premiers mois, par exemple), il sera nécessaire de réfléchir à une **forme ou l'autre de synthèse**. Cette synthèse (à chaque fois provisoire) doit offrir la possibilité aux participants d'avoir une vision claire de l'état d'avancement du projet (...)

LA VALEUR AJOUTEE QUE POURRAIT APPORTER LE PROJET¹⁹

Etendre aux « indicateurs » l'approche novatrice du Rapport général sur la Pauvreté

L'approche dialogale mise en œuvre dans le RGP, dont l'Accord de coopération pour la continuité de la lutte contre la pauvreté en Belgique demande la pérennisation, est novatrice tant au niveau de la méthode qu'au niveau du contenu. C'est cette double innovation, absente dans l'élaboration des indicateurs de l'Union européenne, que les associations partenaires du RGP ont voulu concrétiser dans le projet.

En ce qui concerne la méthode, il s'agit **d'arriver à un « accord commun », non pas fictif, mais réel**, sur la nature de la pauvreté et les indicateurs de pauvreté, **en croisant des savoirs de nature et d'origines sociales très différentes**. Il s'agit en effet de **croiser les savoirs d'expérience des personnes qui ont souffert de la grande pauvreté**, les **savoirs d'action des professionnels de l'accès aux droits** (travailleurs sociaux, militants syndicaux, mutualistes etc.), et **les savoirs académiques des universitaires**. Une telle méthode fait progresser non seulement la qualité des savoirs, mais aussi la démocratie, en faisant exister le savoir réel mais non reconnu des personnes marquées par l'exclusion sociale. En proposant une telle méthode, certes plus coûteuse que les méthodes classiques, les Associations Partenaires du Rapport général sur la Pauvreté ne font que concrétiser les préconisations de l'Accord de coopération pour la lutte contre la pauvreté en Belgique, qui affirme en son article 3 que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent être élaborés « *après concertation avec le monde scientifique, les administrations..., les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes démunies s'expriment* » et en son article 5 § 2, la nécessité d'associer « *d'une manière structurelle et continue les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment* ».

En ce qui concerne le contenu, le Rapport Général sur la Pauvreté en Belgique a aussi ouvert de nouvelles pistes.

Pour ce qui est de **la nature de la pauvreté** et de la manière dont elle devrait être appréhendée, il souligne trois aspects importants :

- Il s'agit en premier lieu **d'appréhender la souffrance des personnes en situation de grande pauvreté**, provoquée par les situations de honte, d'humiliation, par le stress continu, les privations culturelles, le sentiment d'inutilité et la perte d'estime de soi liée à l'inactivité forcée, et même le risque de perte d'identité engendrant une véritable aliénation.
- Il s'agit en second lieu **d'appréhender les capacités, les résistances, les luttes individuelles et collectives mises en œuvre par les groupes défavorisés** pour permettre leur survie, l'accès aux droits, l'accès à la parole, et même la défense des plus pauvres que soi.
- Pour **mesurer l'ampleur de la grande pauvreté**, le RGP notait « *qu'à ce jour, il n'existe guère de connaissance fine et complexe pour rendre compte du nombre de personnes atteintes par la pauvreté, selon les critères de précarités cumulées et persistantes* ».

¹⁹ Extrait de : *Note sur la valeur ajoutée que pourrait apporter le 'projet d'une nouvelle forme de recherche-action-formation sur les indicateurs de pauvreté en Belgique'*. Bruxelles, 19 février 2001, pp. 3-4.

Note du 'groupe de travail indicateurs de pauvreté des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté réunies au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale'.

En ce qui concerne **la lutte contre la pauvreté**, le RGP met en avant trois grands principes, qui constituent aussi **trois grands domaines dans lesquels des indicateurs doivent être définis** :

- **La garantie du respect des droits de l'homme de chaque citoyen**, ce qui suppose d'accorder la priorité à ceux dont les droits sont les plus lésés et de définir clairement les responsabilités pour la mise en application de ces droits.
- **La nécessité de la participation des plus pauvres**. Leur participation active à la conception, la réalisation et l'évaluation des politiques est une condition nécessaire pour que leur expérience, leurs aspirations et leurs pensées soient prises en compte.
- **La nécessité d'une politique globale**, c'est-à-dire articulée, coordonnée et évaluée pour toutes les dimensions de la vie (logement, santé, éducation, ressources, formation, travail, vie culturelle et associative). Car lorsqu'un droit est dénié, l'exercice des autres droits fondamentaux ainsi que l'exercice des responsabilités de citoyen est mis en péril.

* * * * *

4. Définitions de la pauvreté et indicateurs de pauvreté dans les rapports politiques et l'Accord de coopération

Comme nous l'avons montré, différents choix doivent être faits lors de la conception des indicateurs de pauvreté. Des questions se posent : qui opère ces choix, pourquoi et comment ? Quelles sont leurs implications politiques ?

Il aurait été souhaitable de lire les différents rapports politiques en gardant ces questions à l'esprit.

Nous devons toutefois nous limiter à indiquer les définitions de la pauvreté et les indicateurs repris dans les rapports fédéraux, communautaires et régionaux. Nous nous intéresserons ensuite à l'Accord de coopération.

4.1. Rapports politiques²⁰

Les **Rapports d'avancement** de la Cellule pauvreté du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement présentent un aperçu de toutes les mesures destinées à la mise en œuvre du Rapport Général sur la Pauvreté, mesures principalement basées sur des décisions de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale. La pauvreté n'y est pas considérée comme un problème financier seulement, elle touche tous les aspects de la vie sociale et est liée à un déni de l'accès aux droits. Ces rapports ne contiennent pas d'indicateurs de pauvreté ou de statistiques reflétant l'évolution en matière de lutte contre la pauvreté. Cependant, celui de juin 2000 propose de mettre sur pied un système d'évaluation permanente de la pauvreté et des mesures prises pour l'éradiquer. «Un système de monitoring basé sur des données transmises par un échantillon de CPAS à moyen terme» devrait y contribuer (Rapport d'avancement, 2000: 47).

²⁰ Pour une présentation générale des différents rapports sur la pauvreté, se reporter à l'annexe 6.

Le Conseil des Ministres spécial sur la pauvreté et l'exclusion sociale du 30 avril 1997 a distingué la pauvreté de la précarité : dans le cas de la pauvreté, il s'agit d'exclusions sociales multiples. « La pauvreté de génération en génération se retrouve dans les couches les plus profondes de la pauvreté. Pour ces personnes-là, la pauvreté ne se traduit pas uniquement par une série d'exclusions, elle devient un piège dont elles ne peuvent sortir ». (Secrétaire d'Etat à la Sécurité, à l'Intégration sociale et l'Environnement, 1997 : 2-4). Cette définition de la pauvreté est celle de Vranken.²¹

Dans le *Rapport fédéral sur le développement durable* (Task Force Développement durable, 1999), la pauvreté est située dans le cadre conceptuel du développement durable. Par développement durable, on entend «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins » (Task Force Développement durable, 1999: 30). Des indicateurs ont été mis au point pour pouvoir évaluer le caractère durable ou non d'une mesure, de la politique et ils ont été repris dans le modèle DPSIR (Drivers-Pressure-State-Impact-Response).

On peut illustrer ce modèle à l'aide de quelques indicateurs de pauvreté²² :

- D est l'initiale de 'Driving forces': les forces directrices à l'intérieur desquelles la pauvreté évolue. Il s'agit de tendances de société telles que le vieillissement de la population, les modifications dans les habitudes de consommation ;
- P de 'Pressure': les pressions pouvant engendrer la pauvreté, telles que le chômage, des problèmes de santé, le surendettement ;
- S de 'State': la situation en matière de pauvreté, à savoir le nombre de personnes vivant dans la pauvreté, déterminé à l'aide du Human Poverty Index par exemple, de la norme de l'Union européenne, ou du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'existence ;
- I de 'Impact': l'analyse des conséquences de la pauvreté, au niveau individuel et de la société. C'est un domaine de prédilection pour la participation des personnes pauvres à l'élaboration d'indicateurs ;
- R de 'Response': renvoie aux réponses apportées par les autorités à la problématique de la pauvreté. Celles-ci peuvent concerner les forces directrices (par exemple, des mesures relatives aux finances publiques), les pressions (par exemple, des mesures relatives à la sécurité sociale), l'état de la pauvreté (par exemple, les dépenses pour le revenu minimum d'existence), l'impact sur la pauvreté (par exemple des initiatives spéciales en matière d'emploi).

Le modèle DPSIR est un instrument qui soutient la prise de décisions en faveur d'un développement durable. Comme le développement durable remet en question les styles de vie en vigueur dans notre société, il exerce aussi une influence sur la politique de lutte contre la pauvreté.

Le **rapport de législature 1995-1999 de la Commission intersectorielle flamande de lutte contre la pauvreté (VICA)** mentionne surtout les termes 'pauvreté' et 'exclusion sociale'. Il considère la problématique de la pauvreté comme un problème structurel dont les aspects sont

²¹ La pauvreté est «un réseau d'exclusions sociales qui frappe plusieurs domaines de la vie individuelle et collective. Elle sépare les personnes pauvres des modes de vie généralement acceptés dans la société. Les personnes pauvres ne peuvent franchir ce fossé en ayant recours à leurs forces propres». (Vranken et al., 2000 : 42).

²² Nous nous basons ici sur l'exposé de J.M. Frère lors d'une journée d'étude sur les indicateurs de pauvreté organisée par le Service pour les Associations. J.M. Frère est un expert de la Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan.

multiples. La recherche menée par 'l'Administratie Planning en Statistiek'²³ concerne surtout 'l'exclusion sociale'. «Ce concept ne semble pas si clair pour le Flamand moyen». (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, 1999 : 67 – traduction du néerlandais). Les auteurs proposent dès lors d'élaborer une meilleure connaissance de la pauvreté.

Dans l'aperçu des indicateurs régionaux flamands reprenant les principaux indicateurs pertinents au niveau politique pour tous les domaines relevant des compétences flamandes, l'Administration du Planning et de la Statistique consacre un chapitre à 'la pauvreté et la précarité' (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Planning en Statistiek, 2000: 212-216). Une image de l'évolution de la pauvreté y est esquissée à l'aide des normes de revenu, du nombre de bénéficiaires du minimex, de personnes âgées recevant un revenu minimum garanti, de l'indicateur de pauvreté établi par l'organisme 'Kind en Gezin'²⁴ et de données relatives aux familles confrontées à des problèmes de remboursement. Cette même administration publie également des chiffres de la pauvreté calculés selon le décret sur le Fonds d'impulsion sociale (SIF) (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Planning en Statistiek, 1999). La pauvreté y est définie comme une donnée multidimensionnelle.

Les indicateurs de pauvreté ou 'indicateurs-SIF' concernent les différentes dimensions de l'exclusion sociale, telles que la situation en matière de revenu, de travail et de logement et prennent explicitement en compte l'exclusion des enfants, des jeunes, des jeunes familles et des personnes âgées.

Le premier rapport sur la pauvreté dans la Communauté germanophone affirme clairement qu'il est difficile de définir la 'pauvreté' parce qu'il s'agit d'une réalité extrêmement complexe ayant de nombreux 'visages'. (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft-Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales, 1998).

Deux définitions de la pauvreté sont citées :

- 1) celle de l'Union européenne : une personne est pauvre si elle dispose de moins de la moitié du revenu moyen net par ménage dans son pays ;
- 2) celle du 'Forum Emploi' d'Aix-la-Chapelle : « par pauvreté, on entend l'accumulation de manques dans des domaines de vie pertinents. En partant des normes sociales moyennes, on étudie la situation dans les domaines suivants : emploi, éducation, logement, santé et participation sociale ». (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 1998 : 3 – traduction de l'allemand). La première partie du rapport comprend un aperçu statistique et une description du profil des groupes cibles, à savoir les bénéficiaires du revenu minimum d'existence, les chômeurs, les personnes souffrant d'un handicap. Le '*Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung*' (groupe de travail chargé de la rédaction d'un rapport sur la politique sociale) a été créé lors de la parution du Rapport Général sur la Pauvreté. Il se compose de personnes travaillant dans divers services sociaux et de représentants du Ministère de la Communauté germanophone (département famille, santé et affaires sociales). Le but de ce groupe de travail était d'assurer le suivi des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'exclusion sociale. Ces informations seraient utilisées pour formuler, en collaboration avec les acteurs sociaux et politiques ainsi qu'avec les personnes concernées elles-mêmes, des propositions visant une amélioration de la situation et des avis destinés aux responsables politiques et sociaux de la Communauté germanophone.

²³ N.D.T. : l'Administration du Planning et de la Statistique

²⁴ N.D.T. : l'équivalent de l'Office de la Naissance et de l'Enfance

Le premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne (Direction interdépartementale de l'Intégration sociale, 2001) concerne la 'cohésion sociale' et l'accès de tous aux droits fondamentaux inscrits à l'article 23 de la Constitution. Il étudie comment l'absence d'accès aux droits économiques, sociaux, civils et politiques se traduit pour les personnes en situation de précarité économique et sociale. Les auteurs nomment 'pauvreté' une situation caractérisée par diverses exclusions. Ce rapport comprend un volet statistique détaillé. Différentes approches de la pauvreté, dont l'angle monétaire et l'appréciation subjective y sont évaluées. Les auteurs eux-mêmes optent pour une approche multidimensionnelle ne réduisant pas la pauvreté à l'absence de revenu. La pauvreté est étudiée sous l'angle de l'accumulation des désavantages à l'aide d'indicateurs relatifs à différents domaines tels que la situation familiale, la santé, le capital économique et culturel, l'insertion professionnelle, le réseau social, le niveau de bien-être, etc. Pour ce faire, les auteurs se sont basés sur des données du Panel des ménages belges (PSBH). La concentration de précarité parmi la population est étudiée à l'aide de typologies.

Le Rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale définit la pauvreté comme «l'absence ou la pénurie de moyens qui doivent permettre à un individu, à une famille ou à un groupe social de parvenir à un niveau convenable ou suffisant de participation à la vie sociale (...). C'est un problème multiforme qui englobe tous les aspects de la citoyenneté : santé, logement, enseignement, aspects socioculturel, économique, politique, psychologique et écologique». (Observatoire de la Santé, 2000: 107). Les auteurs utilisent l'angle d'approche des services sociaux et des prestations sociales pour l'analyse de la pauvreté. L'évolution et l'état de la pauvreté sont exprimés de manière chiffrée à l'aide des fichiers signalétiques des CPAS bruxellois spécialement élaborés pour ces rapports annuels sur la pauvreté. Les auteurs reconnaissent que cet indicateur est incomplet puisqu'il se limite aux personnes s'adressant au CPAS et qu'une partie des personnes pauvres n'arrive pas à ces services. C'est pourquoi ils envisagent d'autres moyens d'évaluer l'état de pauvreté: l'analyse d'indicateurs supplémentaires, la prise en compte du point de vue des personnes vivant dans la pauvreté, des travailleurs de terrain et des associations luttant contre la pauvreté.

4.2. L'Accord de coopération²⁵

Selon l'Accord de coopération, la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle portent atteinte à la dignité et aux droits de l'homme. On fait ici référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'Accord de coopération ne stipule toutefois pas ce qu'on entend par les différents concepts de 'précarité d'existence', de 'pauvreté' et 'd'exclusion sociale' ni quels sont les liens entre eux. La lutte contre la pauvreté est vue en termes de «restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'homme».

Toujours selon l'Accord de coopération, l'évolution de la précarité, de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de l'accès aux droits doit être analysée à l'aide d'indicateurs et d'instruments quantitatifs et qualitatifs. Le choix et/ou l'élaboration de ces indicateurs de pauvreté doit avoir lieu après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les

²⁵ 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 (M.B. du 16 décembre 1998 et M.B. du 10 juillet 1999, 2^{ème} édition).

plus démunies s'expriment (article 3), en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue (article 5). Une première série d'indicateurs devait être déterminée pour le 15 novembre 1998, indicateurs que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale devait utiliser pour la rédaction de son rapport bisannuel. Fin 1999, les Associations Partenaires ont, avec le Service, pris l'initiative de lancer un groupe de travail sur les indicateurs de pauvreté.

4.3. Considérations et propositions à partir des rapports fédéraux et régionaux

Vous trouverez ci-dessous quelques considérations et propositions générales sur la problématique des 'indicateurs de pauvreté' déduites des différents rapports politiques.

- En matière de définitions de la pauvreté

Les différents rapports sur la pauvreté utilisent différents termes pour faire référence à des situations de pauvreté. On ne sait néanmoins pas clairement quelle réalité ils recouvrent et quelle est leur relation avec d'autres termes. Des concepts clairs sont pourtant toujours nécessaires.

- En matière d'indicateurs de pauvreté

➤ Un consensus politique et scientifique existe (du moins en théorie) pour dire que le revenu comme seul critère de pauvreté est insuffisant et qu'il convient d'élaborer des instruments permettant de saisir et de mesurer la pauvreté dans ses multiples aspects. Toutefois, dans la pratique, on utilise encore surtout le revenu comme seul critère de pauvreté.

Il est souhaitable d'élaborer un index composite de pauvreté prenant en considération les différents aspects de la pauvreté.

- Il faut élaborer des méthodes adaptées pour connaître l'hétérogénéité de la totalité du groupe des personnes vivant dans la pauvreté.
- En utilisant des mesures différentes, on obtient des représentations différentes de la pauvreté. Ce constat amène, d'une part, à plaider en faveur d'une harmonisation des travaux relatifs aux mesures de pauvreté et d'autre part, pour certains objectifs, par exemple l'évaluation de politiques sociales, à encourager l'utilisation simultanée de différents instruments de mesure. On pourrait recourir à un indice de pauvreté composite en plus des habituels seuils de pauvreté. Comme les résultats obtenus diffèrent en fonction du mode de calcul utilisé, il faut prêter attention à l'analyse et à l'interprétation des résultats de recherche.
- Les méthodes utilisées pour déterminer les seuils de pauvreté ne sont pas univoques. Les lacunes ont été pointées : elles concernent d'une part la manière dont les seuils sont fixés et, d'autre part, la distinction qui est faite entre 'pauvre' et 'non pauvre'. Les choix doivent être expliqués et il faut en tenir compte lors de l'interprétation des résultats.
- Il convient d'élaborer des indicateurs permettant de contrôler l'impact de la politique sur la pauvreté et celui de la politique menée en matière de lutte contre la pauvreté et de prévention de la pauvreté. On propose une 'évaluation de l'impact sur la pauvreté', par analogie avec 'l'évaluation de l'impact sur l'environnement'.

- En ce qui concerne les banques de données

Les banques de données existantes, qui sont exploitées pour l'étude de la pauvreté, ne contiennent pas assez ou pas du tout d'informations sur la pauvreté. Les personnes pauvres y sont sous-représentées voire totalement absentes. Levecque et Vranken sont arrivés à des

conclusions similaires: «Les limites et possibilités des banques de données tant scientifiques qu'administratives en ce qui concerne une approche quantitative de la pauvreté semblent indiquer que le potentiel total des données existantes ne peut être exploité totalement que lorsqu'on les relie.

Et même dans ce cas-là, certains des groupes les plus défavorisés ne seront pas atteints. C'est pourquoi il convient d'envisager d'élargir le système à des données collectées par le biais de recherches quantitatives spécifiques et de recherches qualitatives» (Levecque et Vranken, 2000 : 49 – traduit du néerlandais).

- En matière de participation des personnes vivant dans la pauvreté :

Leur participation à l'élaboration d'une connaissance de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté est importante. Les avis divergent toutefois en ce qui concerne leur implication. Elle peut aller d'une participation à un débat sur la sélection des indicateurs à l'implication réelle dans l'élaboration même de ces indicateurs. Pour les auteurs du *Premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne*, les personnes pauvres «vivent des situations telles qu'elles sont les seules en mesure de déterminer, par rapport à leur vécu, des critères pertinents d'évaluation d'actions dont l'objectif est de favoriser la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels » (Premier Rapport sur la Cohésion sociale en Région wallonne, 2000 : 355). Les auteurs du rapport bruxellois sur la pauvreté soulignent l'intérêt de développer davantage 'la manière d'appréhender la pauvreté' avec des personnes vivant dans la pauvreté, des travailleurs de terrain et des associations de lutte contre la pauvreté.

5. L'attention accordée aux indicateurs sur le plan international, particulièrement en Europe

Pour développer un nouveau regard sur la pauvreté, le Rapport Général sur la Pauvreté fait référence au rapport Wresinski du Conseil économique et social français (février 1987) rédigé avec des personnes pauvres. La pauvreté y est définie en termes de droits de l'homme. Dans leur présentation du projet sur les indicateurs de pauvreté, les Associations mentionnent encore d'autres rapports qui diffusent ce nouveau regard sur la pauvreté. Il s'agit du rapport De Gaulle (1995) en France, de la publication 'Talk with us, not at us' (1996) au Royaume-Uni et du 'rapport Despouy' (1996) établi pour la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social des Nations Unies. Même la Banque mondiale trouve important de consulter les personnes vivant dans la pauvreté pour pouvoir la reconnaître et la combattre. Les Associations font également référence aux recommandations du Sommet mondial sur le Développement social de Copenhague (mars 1995) relatives à l'amélioration des indicateurs de pauvreté, aux travaux du PNUD - le Programme des Nations Unies pour le développement – sur les indicateurs de pauvreté non monétaires et aux contributions du Prix Nobel d'économie, Amartya Sen, qui définit le développement comme une augmentation des libertés pour les individus.

La mise au point de nouveaux indicateurs figure à l'agenda de toutes les grandes institutions internationales et agences de l'ONU qui ont organisé, en septembre 2000, une conférence de 5 jours sur le thème '*Statistiques, développement et droits de l'homme*' à laquelle ont participé 700 personnes venues de 110 pays.²⁶

²⁶ Cette conférence s'est déroulée à Montreux, en Suisse, du 4 au 8 septembre 2000. Françoise Coré, de l'Institut de Recherche du Mouvement international ATD Quart Monde, y a présenté une communication

Le débat actuel sur les indicateurs de pauvreté s'inscrit donc dans un intérêt plus large, observé au niveau international.

Dans cette section, nous donnerons quelques exemples de la manière dont des pays européens et des organisations européennes ont découvert l'intérêt présenté par des indicateurs de pauvreté, par rapport aux indicateurs 'classiques'. Nous exposerons brièvement leurs travaux et projets en la matière. Une attention particulière sera accordée aux initiatives de l'Union européenne dans le domaine des indicateurs de pauvreté, en raison de leur relation avec les plans d'action nationaux d'inclusion sociale mais aussi de la présidence belge de l'Union européenne à partir de juillet 2001.

France : Le *Rapport 2000* de l'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*²⁷ commence par un certain nombre de questions pertinentes sur 'la connaissance de la pauvreté'. Ainsi, l'Observatoire se demande s'il ne risque pas de développer une 'connaissance stérile' à cause de la confrontation entre, d'une part, les mesures d'urgence prises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et d'autre part, le temps nécessaire pour mener à bien les recherches scientifiques sur les causes et les conséquences de la pauvreté. Leur réponse est claire : des phénomènes mal connus sont mal combattus. Il est dès lors indispensable de posséder une connaissance de la pauvreté. Une autre question porte sur la légitimité qu'a l'Observatoire pour parler de la pauvreté, sans l'avoir lui-même vécue ? Ne doit-on pas faire appel à la connaissance et l'expérience des personnes vivant dans la pauvreté ? A ce niveau, l'Observatoire plaide en faveur d'une connaissance 'à plusieurs voix', élaborée avec les principales institutions de la statistique et de la recherche, les travailleurs sur le terrain et les personnes vivant dans la pauvreté. L'Observatoire juge nécessaires un croisement de ces différentes sources de savoir et une complémentarité entre des enquêtes quantitatives et qualitatives. Enfin, il estime que la connaissance statistique de la pauvreté présente des lacunes: les personnes pauvres ne sont pas reprises dans les statistiques (Rapport 2000 : 43-49). L'Observatoire essaie d'explorer d'autres voies en connaissant mieux certaines dimensions de la pauvreté, en ayant recours à la connaissance des associations et en étant attentif aux représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion (par exemple dans les médias et l'opinion publique) (Rapport 2000 : 51-69).

Grande-Bretagne: dans le cadre de la réforme de la protection sociale, trois associations britanniques – *Oxfam GB*, *Church Action on Poverty* et *ATD Fourth World* – ont présenté un mémorandum à la Commission spéciale de la sécurité sociale en septembre 1998, dans lequel elles plaident pour l'élaboration d'indicateurs de type qualitatif et participatif, complétant les indicateurs quantitatifs existants. Les 'indicateurs qualitatifs' reflètent l'expérience des personnes vivant dans la pauvreté ; les indicateurs 'de type participatif' sont ceux qui ont été élaborés en totale collaboration avec les personnes vivant dans la pauvreté et qui reflètent leurs priorités et leurs besoins. Ces trois associations sont convaincues que «les évaluations de l'impact de la réforme du secteur de l'aide sociale, les indicateurs de la lutte contre la pauvreté et le processus de lutte contre la pauvreté lui-même seront beaucoup plus efficaces s'ils se font en totale collaboration avec les personnes elles-mêmes vivant dans la pauvreté» (Oxfam GB, Church Action on Poverty and ATD Fourth World, 1998: 2 – traduit de l'anglais).

sur « l'approche participative pour la mesure du développement humain et la mise en œuvre des droits de l'homme : les apports essentiels du partenariat avec les plus pauvres ». Un résumé a été publié dans la revue trimestrielle *Quart Monde*, n° 175 'Mondialisation et pauvreté', septembre 2000.

²⁷ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2000*. Paris, La Documentation Française, 2000.

Au sein de l'*Union européenne*, un (troisième) programme européen de lutte contre la pauvreté a été mené jusqu'en 1994 inclus. Les principes fondamentaux de ce dernier programme de lutte contre la pauvreté étaient : une approche multidimensionnelle de la pauvreté, un partenariat avec le groupe cible et une implication active de celui-ci. 'L'exclusion sociale' était un concept central bien qu'à ce jour, il manque encore une définition communément acceptée. Pour Eurostat, le refus d'une approche purement monétaire de la pauvreté a aussi motivé la décision de mener une recherche sur les indicateurs non monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale²⁸.

En ce qui concerne les travaux de l'Union européenne sur les indicateurs de pauvreté, ATD Quart Monde a formulé les critiques suivantes: le Panel Communautaire des ménages (PCM) permet de mesurer la pauvreté dans sa multidimensionnalité et dans sa dynamique mais ne suffit pas pour connaître la situation des plus pauvres. Jusqu'à aujourd'hui, les plus pauvres n'ont jamais été impliqués dans l'élaboration d'indicateurs de pauvreté malgré les avantages qu'offre une méthode participative. Il faut encourager le recours à des analyses de sensibilité prenant en compte différents seuils de pauvreté (relative, absolue, conditions de vie,...) et comparer les résultats (Association Solidarité Européenne Quart Monde-Bruxelles, 2000).

Le Sommet européen de Lisbonne qui s'est déroulé en mars 2000 a ouvert de nouvelles perspectives, tant au niveau du contenu qu'au niveau méthodologique (Jonckers, 2000 : 251-270). Par contenu, nous entendons la vision intégrée et l'ambition de construire une Europe dans laquelle l'équilibre entre les dimensions économique et sociale serait respecté. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est inscrite dans le projet européen. Du point de vue méthodologique, un nouveau type de collaboration émerge, à savoir une 'méthode ouverte de coordination' combinant des plans d'action nationaux et une initiative prise par la Commission en matière de collaboration²⁹.

Lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, les participants sont parvenus à se mettre d'accord sur un 'Agenda social européen', esquissant les grandes lignes de la politique sociale dans l'Union européenne et les Etats membres pour les cinq années à venir. Les objectifs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale tournent autour de quatre thèmes : promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous à toutes les ressources, tous les droits, biens et services ; prévenir les risques d'exclusion ; agir en faveur des plus vulnérables et mobiliser l'ensemble des acteurs.

²⁸ *Non-Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion. Final Report.*

<http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/research/suprom.95/02/02.pdf>

Un exemple de cette approche novatrice était une analyse faite par Eurostat de la situation des personnes à faible revenu en fonction de leur statut d'activité (au travail, chômeur, inactif), de leurs moyens (sources de revenu, niveau d'instruction, situation en matière de logement, possession d'une voiture) et d'indicateurs de perception (possibilité de prendre une semaine de vacances, satisfaction par rapport au revenu, au travail, au temps libre). Voir à ce sujet : Statistiques en bref 2000/1, L'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE, cité dans Des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau européen, in *Information Quart Monde*, n° 2000/4. Association Solidarité Européenne Quart Monde, Bruxelles.

²⁹ Il s'agit d'un programme d'action communautaire quinquennal pour encourager la coopération entre les Etats membres visant à lutter contre l'exclusion sociale. Voir aussi le chapitre 'La pauvreté et son contexte'.

Les progrès accomplis en matière d'inclusion sociale dans l'Union européenne et les Etats membres seront contrôlés à l'aide d'indicateurs. Pour obtenir une série d'indicateurs adéquats et politiquement acceptables, on utilisera simultanément une approche 'top-down' et une approche 'bottom-up'.

- L'approche 'top-down' consiste à utiliser un ensemble d'indicateurs structurels généraux élaborés par la Commission européenne et un 'Groupe à Haut Niveau' à l'aide de quatre critères principaux: i) l'existence d'un lien clair entre les indicateurs et l'objectif fixé; ii) la possibilité de procéder à une comparaison dans le temps et entre pays; iii) une collecte de données facile à mettre en oeuvre et iv) l'existence d'un accord sur la définition de ces indicateurs. Ils concernent la répartition des revenus, le pourcentage de pauvreté avant et après les transferts sociaux, la durée de la pauvreté, le nombre de ménages sans emploi, les disparités régionales, le pourcentage de jeunes quittant prématurément l'école.
- Pour l'approche 'bottom-up', la source principale sera les plans d'action nationaux³⁰. L'objectif est d'arriver à concilier ces deux approches d'ici fin 2001. Selon Vandembroucke (2001), ce consensus peut s'articuler autour de trois axes différents:
 1. un accord sur un nombre limité d'indicateurs-clés, tirés des indicateurs structurels de la Commission européenne en matière de cohésion sociale;
 2. un accord sur un nombre limité d'indicateurs secondaires ayant pour but de préciser les indicateurs structurels très généraux (par exemple en introduisant différents seuils de sensibilité pour mesurer la pauvreté relative ou en introduisant un indicateur de pauvreté subjective). Certains de ces indicateurs peuvent être spécifiques à un Etat membre.
 3. un accord sur des dimensions ou des domaines pour lesquels de nouveaux indicateurs doivent être élaborés, ainsi que sur les principes et critères devant être utilisés ce faisant. Ces nouveaux indicateurs doivent pouvoir refléter l'aspect multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Un certain nombre d'entre eux seront mis au point au niveau national.

Le résultat constituera une série limitée d'indicateurs clés communs, complétés par quelques indicateurs de l'Union européenne et nationaux plus spécifiques. Ils permettront d'évaluer les progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté dans les Etats membres par rapport aux objectifs approuvés au Sommet européen de Nice. Selon les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, ces indicateurs devraient recevoir l'approbation de la société civile en général et des personnes vivant dans la pauvreté en particulier.

Dans le cadre du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, le *Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN)* a organisé un séminaire sur le 'mainstreaming' ou l'intégration de l'objectif de lutte contre la pauvreté dans chaque politique publique. Cette approche inclusive suppose l'application d'un certain nombre de principes tels que l'évaluation de mesures politiques, à la lumière de leur impact sur les personnes vivant dans la pauvreté. Elle implique également l'élaboration de nouveaux indicateurs et de mécanismes participatifs pour mettre en oeuvre l'évaluation de telles politiques. L'EAPN demande que soit développée une démocratie participative en tenant compte de l'expérience des personnes vivant dans la pauvreté (European Anti-Poverty Network, 2000).

Le principal objectif du *Conseil de l'Europe* est le respect des droits de l'homme qui constituent dès lors, de plus en plus, la base légale de la lutte contre la pauvreté. En 1995, le Conseil de l'Europe a lancé un projet de recherche-action intitulé 'Dignité humaine et exclusion sociale' avec un triple objectif: rassembler des données quantitatives et qualitatives

³⁰ Se reporter au point 6 à ce sujet : 'La recherche d'indicateurs de pauvreté en Belgique'.

sur l'exclusion sociale à un niveau européen, stimuler et soutenir les initiatives prises par les pouvoirs publics et les citoyens dans ce domaine et définir des principes importants dans la lutte contre l'exclusion sociale.

L'élément essentiel de ce projet était l'appel à un partenariat entre les différents groupes de la société impliqués dans la lutte contre la pauvreté, y compris les personnes vivant dans la pauvreté. Le projet de recherche a été présenté lors d'une conférence à Helsinki en mai 1998 et a servi de base à un plan d'action du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

A la suite du Sommet de Genève de juin 2000 où un bilan a été établi cinq ans après Copenhague, le Conseil de l'Europe a organisé en septembre 2000 une conférence sur les indicateurs sociaux. Avec d'autres organisations internationales, le Conseil va étudier quelle est la meilleure façon d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de cohésion sociale afin de pouvoir mesurer les progrès enregistrés dans le domaine du développement social³¹. La cohésion sociale est jugée essentielle à la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine. Des stratégies visant à favoriser et évaluer la cohésion sociale doivent être développées en partenariat avec les personnes vivant dans la pauvreté.

En mai 2000, lors de la réunion du Comité européen pour la cohésion sociale - instance créée au sein du Conseil en 1997 - une proposition de collaboration a été faite par le **groupe de travail 'Extrême pauvreté et Cohésion Sociale', un groupement de 60 organisations non gouvernementales ayant statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe**. Dans le cadre de cette collaboration, une perception de la cohésion sociale et des stratégies destinées à la mettre en œuvre seront développées à partir de ceux qui n'ont ni pouvoir ni voix au chapitre.

Le contexte international offre-t-il des perspectives favorables?

L'amélioration et le souhait de compléter les indicateurs de pauvreté figurent à l'agenda de plusieurs organisations internationales. Elles deviennent plus attentives à l'utilisation d'indicateurs adéquats permettant d'exprimer le caractère multidimensionnel, relatif et dynamique de la pauvreté. On s'intéresse davantage à la méthode participative consistant à impliquer les personnes vivant dans la pauvreté dans l'élaboration d'indicateurs de pauvreté aussi. Certes, toutes ces évolutions sont positives mais il reste encore un long chemin à parcourir avant d'arriver à l'application effective de cette méthode participative. A ce jour, les personnes pauvres ne sont pas encore 'mobilisées en tant qu'acteurs' pour la recherche d'indicateurs de pauvreté appropriés, c'est-à-dire des indicateurs qui rendent compte du vécu des personnes pauvres, qui sont simples à utiliser et font l'objet d'un vaste consensus social.

6. La recherche d'indicateurs en Belgique

Conformément à l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent être élaborés (voir point 3.1.). Dans la note de politique générale sur la pauvreté, on souligne que la politique de lutte contre la pauvreté doit s'appuyer sur une connaissance sérieuse de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Jusqu'à présent, la mesure de la pauvreté se limite surtout à la mesure de la pauvreté financière et le seuil de pauvreté à utiliser fait l'objet de discussion. Il convient d'inclure des

³¹ Conférence sur les indicateurs sociaux organisée par le Conseil de l'Europe, Social Cohesion Development Division, 14-15 septembre 2000.

indicateurs qualitatifs également (Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, 1999). L'attention portée aux indicateurs de pauvreté s'accroît en Belgique aussi sous l'influence de l'actuel agenda social européen.

Dans cette section, nous présenterons les travaux entrepris par la Belgique pour choisir et élaborer des indicateurs sociaux pour le plan d'action européen (point 6.1.) et le plan d'action national d'inclusion sociale (point 6.2.)³².

6.1. La proposition belge relative à une norme européenne de pauvreté

La présidence belge de l'Union européenne au cours du deuxième semestre de 2001 sera mise à profit pour travailler sur une 'norme de pauvreté' qui devrait être comparable à la norme dite 'norme de Maastricht'. Lors de la Conférence interministérielle de l'intégration sociale et de l'économie sociale de juillet 2000, une diminution de moitié de la pauvreté dans l'Union européenne d'ici à 2010 a été proposée comme objectif politique commun. En ce qui concerne le choix d'une norme européenne de pauvreté, un certain nombre de suggestions ont été formulées sur la base de travaux universitaires³³ (Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale, 2000).

- En ce qui concerne les indicateurs financiers et l'instauration d'un seuil européen de pauvreté, on a proposé d'utiliser, à court terme, une norme relative, en particulier un seuil de pauvreté par pays de l'Union européenne. Il correspond à la moitié du revenu moyen par ménage ou à 60 % du revenu médian par ménage avec l'échelle d'équivalence adaptée de l'OCDE. A plus long terme, on propose l'utilisation d'une norme par pays, norme construite à partir d'une corbeille de biens de consommation et de services estimés comme strictement nécessaires.
En outre, il est proposé d'élaborer des indicateurs sociaux annuels de comparaison entre pays. Ils reflèteraient la redistribution des revenus et la répartition du bien-être ; l'ampleur et la durée du risque de pauvreté et l'engagement des moyens (macro/volume de dépenses et micro/allocations minimales). Ils seraient essentiellement définis en se basant sur des enquêtes sur les revenus en cours dont le Panel communautaire des ménages (PCM).
- En termes d'indicateurs non financiers, on propose «de développer un nombre restreint d'indicateurs donnant une compréhension globale tant des aspects de la pauvreté non monétaires que des activités politiques utiles dans la lutte contre la pauvreté. (...) Il faudrait fixer des seuils de rupture ou des normes minimales pour chaque indicateur. L'addition des scores dans les secteurs spécifiques donne le score final. Il est possible de retenir plusieurs indicateurs pour un domaine important (par exemple l'emploi)».
- Un apport des personnes directement concernées a été considéré comme 'un ajout qualitatif essentiel' lors de l'analyse. «Le traitement de l'analyse et l'élaboration de solutions doivent pouvoir être effectués avec la participation des représentants des personnes pauvres elles-mêmes» (Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale, 2000).

Malgré une référence explicite à l'importance de la participation des personnes vivant dans la pauvreté, remarquons que leur participation est réduite, elle ne commence qu'à partir d'une phase donnée ou ne concerne qu'un type bien déterminé d'indicateur. Les personnes pauvres

³² Il aurait aussi été intéressant de donner un aperçu des divers travaux menés en Belgique dans le domaine des indicateurs de pauvreté depuis la parution du Rapport Général sur la Pauvreté, qu'il s'agisse d'indicateurs utilisés par des associations, des organisations ou des administrations, de détecter les lacunes en la matière et de formuler des solutions alternatives. Une telle analyse critique est prévue dans le cadre du projet sur les indicateurs de pauvreté.

³³ Voir point 3.1. à ce sujet.

ne sont pas invitées en tant que partenaires pour la réflexion générale sur la pauvreté et les instruments de mesure.

Pour la composition d'une corbeille de biens de consommation et de services, qui va déterminer les biens et les services jugés nécessaires ? On obtiendra une norme de pauvreté différente dans la mesure où les personnes vivant dans la pauvreté sont impliquées dans la détermination du contenu de cette corbeille. La recherche menée par l'association Recht-Op en collaboration avec le 'Samenwerkingsverband Turnhout' illustre cela: des personnes pauvres elles-mêmes ont calculé, à l'aide de la méthode budgétaire, quel revenu minimum était nécessaire pour boucler son budget (Recht-Op, 2000). Leurs calculs ont été discutés et confirmés lors d'une assemblée générale du 'Vlaams Forum Armoedebestrijding', un groupement d'une trentaine d'associations dans lesquelles les personnes pauvres s'expriment.

La question du choix des sources des données est aussi importante : pour permettre la comparaison au niveau international (européen) par exemple, la préférence ira au Panel communautaire de ménages (PCM). Comme dans le cas d'autres enquêtes sur le revenu, on n'atteint pas les groupes les plus pauvres: les personnes sans abri, celles vivant dans un camping de manière permanente ou en collectivité, etc. Vu la pertinence de ce groupe pour la politique en matière de pauvreté, il faut chercher comment atteindre ces personnes.

6.2. Les indicateurs relatifs au Plan d'action national belge d'inclusion sociale

A la suite du Sommet de Lisbonne, chaque Etat membre de l'Union européenne doit rédiger un plan d'action national reprenant des objectifs politiques concrets dans le domaine de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté.

Le Plan d'action national d'inclusion sociale (PANincl.) belge se base sur la contribution du Gouvernement fédéral et des entités fédérées. Il contient une analyse, des propositions d'action pour la période allant de juillet 2001 à juin 2003 et un ensemble d'indicateurs devant permettre de suivre de près les évolutions.

La pauvreté y est décrite comme une forme particulière d'exclusion sociale. «L'exclusion sociale renvoie à un processus de rupture sociale qui se manifeste dans plusieurs domaines de la vie, le niveau de vie généralement accepté n'étant plus atteint. La pauvreté, résultant souvent de ce processus, peut alors être considérée comme un réseau d'exclusions sociales dont il n'est pas rare qu'elles se renforcent l'une l'autre (dans des domaines tels que, par exemple, l'enseignement, le travail, le revenu,...). De plus, les personnes démunies sont le plus souvent incapables de combler cet abîme par leurs propres moyens» (Plan d'action national d'inclusion sociale, 2001: 6). En termes d'indicateurs, cela signifie que le revenu ne suffit pas pour mesurer la pauvreté; des indicateurs à aspects multiples sont nécessaires.

Le PANincl. affirme qu'il convient aussi de prêter attention à la visibilité statistique des exclus sociaux et que la participation du groupe cible (les personnes socialement exclues) est essentielle pour la conception des indicateurs. La Belgique souhaite travailler pendant la présidence européenne qu'elle assure pour arriver, lors du Sommet de Laeken, à un accord sur des indicateurs d'exclusion sociale communément acceptés. Ces indicateurs permettront d'élaborer et d'évaluer, de manière harmonisée, les Plans d'action nationaux d'inclusion sociale.

Les indicateurs repris dans le PANincl. concernent les domaines suivants : revenu, travail, logement, santé, enseignement, intégration sociale et participation. Des efforts ont été fournis pour garantir un équilibre entre des indicateurs monétaires et non monétaires. Pour certaines dimensions, un « indicateur à développer » est proposé (pour le logement par exemple, il s'agit du nombre de personnes sans abri) et un indice de déprivation multidimensionnel est conçu.

En termes d'engagement concret, le Gouvernement fédéral va organiser une mesure régulière de la pauvreté conformément aux normes relatives au revenu convenues au sein de l'Union européenne et poursuivre la recherche relative à la conception d'un ensemble d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs, recherche mise sur pied dans le contexte belge. « Entre-temps, une recherche d'indicateurs à partir d'un croisement des savoirs de personnes pauvres (associations), d'universités et d'autres personnes concernées se développe » (Plan d'action national d'inclusion sociale, 2001 : 44).

La méthode de dialogue est mentionnée comme concept méthodologique dans le plan d'action lui-même. « La mise en œuvre des actions, le suivi et l'évaluation auront lieu de concert avec tous les stakeholders³⁴ parmi lesquels le groupe cible lui-même occupe une place de premier plan. Dans ce premier PANincl., les relations sont restées limitées à la communication suite à la pression du temps; dans le suivi, un véritable dialogue sera entamé. Au niveau structurel, l'association aux activités est entre autres assurée dans les activités du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et la Commission d'accompagnement » (Plan d'action national d'inclusion sociale, 2001 : 47).

Les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté regrettent de ne pas avoir été impliquées dans l'élaboration de ce premier Plan d'action national d'inclusion sociale. Il leur a été promis que ce plan ne constituait pas une fin en soi mais l'amorce d'un processus dans lequel le dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté doit être inscrit dès le début des activités, tant au niveau régional et communautaire que fédéral.

7. En guise de conclusion

- Le Rapport Général sur la Pauvreté présente la pauvreté comme une violation des droits de l'homme. Il en va de même pour l'Accord de coopération. La lutte contre la pauvreté y est exprimée en termes de restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'homme. A ce jour, il n'existe aucun indicateur fiable montrant combien de personnes sont victimes de la violation des droits de l'homme en raison de la pauvreté. Aucun instrument approprié n'est disponible non plus pour évaluer les mesures relatives à l'accès aux droits de chaque citoyen. C'est pourquoi les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté ont décidé, en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, de déclencher un processus de recherche d'indicateurs de pauvreté appropriés, dans le cadre d'un dialogue avec différents acteurs. L'élément central de ce projet est la possibilité, pour les personnes vivant dans la pauvreté aussi, d'expliquer ce qu'est la pauvreté et comment il convient de la définir et de la désigner. Il faut stimuler cette proposition de nouvelle forme de recherche sur les indicateurs de pauvreté et déployer les moyens nécessaires pour la soutenir afin que le projet puisse être mené.

³⁴ *N.D.T : parties prenantes.*

- L'élaboration du volet social de l'Union européenne constitue une étape de l'histoire européenne. La politique relative à la pauvreté sera évaluée systématiquement et régulièrement dans le cadre de la méthode ouverte de coordination en matière de lutte contre la pauvreté – présentée au sommet de Lisbonne. Pour ce faire, on aura recours à des indicateurs. La Belgique a un rôle pionnier à jouer dans la mise au point de normes et d'indicateurs européens quand elle assumera la présidence européenne pendant le second semestre de 2001. Les plans d'action nationaux contribuent à concrétiser et à développer l'ambition européenne d'éliminer la pauvreté.

Le plan d'action national d'inclusion sociale présenté par la Belgique en juin 2001 doit être considéré comme une incitation à diffuser cette ambition, en partenariat avec les associations dans lesquelles les personnes pauvres s'expriment. Les plus pauvres veulent en effet participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces plans.

Il faudra assurer le suivi de la lutte contre la pauvreté à l'aide d'indicateurs appropriés pouvant faire l'objet d'un large consensus, certainement et surtout de la part des personnes vivant dans la pauvreté.

Bibliographie

- Association Solidarité européenne Quart Monde-Bruxelles (2000), « Des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau européen », in: *Information Quart Monde*, N° 4.
- Council of Europe, *Social cohesion homepage*.
<http://www.social.coe.int/en/cohesion.htm>
- European Anti-Poverty Network (2000), *Le «mainstreaming» de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Rapport de séminaire. Lisbonne, 17-18 mars 2000. Rapporteur: Xavier Dutrenit. EAPN, Bruxelles.
- EUROSTAT, *Non-Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion. Final Report*.
<http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/research/suprom.95/02/02.pdf>
- Jonckers J. (2000), « Op weg naar een Europees armoedebelid : recente ontwikkelingen », in: Vranken J. et al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, pp. 251-270.
- Levecque K. & Vranken J. (2000), « La valorisation des banques de données socio-économiques dans l'étude de la pauvreté et de l'exclusion sociale », in : *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, pp.193-214.
- Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (1999), *Note de politique générale pour l'année budgétaire 2000. Section I. – Lignes générales de politique du Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale*, Chambre des représentants de Belgique 23 novembre 1999 / Doc. 50 0198/017, Bruxelles.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Planning en Statistiek (1999), *Stativaria 22 – Kansarmoedecijfers volgens het decreet op het Sociaal Impulsfonds. Geactualiseerde cijfers 1998*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Planning en Statistiek (2000), *VRIND 99 – Vlaamse Regionale Indicatoren*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft- Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales, im Auftrag von Minister Karl-Heinz Lambertz (1998), *Erster Bericht über Armut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*.
- Ministre de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale (2000), *Conférence interministérielle de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale*, juillet 2000, Bruxelles.
- Observatoire de la Santé de la Région de Bruxelles-Capitale (2000), *Rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Commission Communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2000), *Rapport 2000*. La Documentation française, Paris.
- Oxfam GB, Church Action on Poverty and ATD Fourth World (1998), *Participatory and qualitative indicators and success measures*. Memorandum to the Select Committee on Social Security.
- Plan d'action national d'inclusion sociale (2001), Bruxelles.
<http://europa.eu.int/comm/employment-social/news/2001/juin/napsincl2001-Fr.html>
- Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne* (2001), Direction interdépartementale de l'intégration sociale, Ministère de la Région wallonne, Jambes.
- Rapport d'avancement, mise en œuvre du Rapport Général sur la Pauvreté* (2000), Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement - Cellule pauvreté, Bruxelles.
- RGP - Rapport Général sur la Pauvreté* (1994), ATD Quart Monde Belgique et l'Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Recht-Op en collaboration avec 'Samenwerkingsverband Turnhout' (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat? Armen vragen een aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart*.
- Secrétaire d'Etat à la Sécurité, à l'Intégration sociale et à l'Environnement (1997), *Conférence de presse Conseil des Ministres 30 avril 1997 – Pauvreté*.
- Task Force Développement durable (1999), *Sur la voie d'un développement durable? Rapport fédéral sur le développement durable*.
- Vandenbroucke F. (2001), *Discours par Frank Vandenbroucke du 22 février 2001 : New Policy Perspectives for European cooperation in social policy*.
<http://vandenbroucke.fgov.be/zframe07.htm>
- Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (1999), *Legislatuurrapport 1995-1999*, VICA, Brussel.
- Vranken J. et al. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek, 2000*. Acco, Leuven/Leusden.

