

NOTE DE DISCUSSION

LA CONNAISSANCE ET LES INDICATEURS 10 ANS APRÈS LE RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

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

AVRIL 2005



CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME

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



En collaboration avec les Communautés et Régions

1. Introduction

La connaissance relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale doit nous permettre de mieux comprendre ce phénomène et de prendre des mesures appropriées. Les chiffres sont un instrument important pour l'acquisition de savoir. On utilise des chiffres (et on les interprète) pour montrer l'étendue de la pauvreté, la décrire etc. Cette approche chiffrée doit être combinée à d'autres moyens tels des méthodes plus qualitatives, des analyses (pouvant fournir des informations sur la vie dans la pauvreté et les trajectoires suivies par les personnes vivant dans la pauvreté) et les résultats de la concertation et du dialogue menés avec des personnes pauvres et d'autres acteurs. La combinaison de ces différentes méthodes peut donner une image plus complète de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le terme 'indicateur' renvoie à la problématique évaluée à l'aide de données chiffrées (par exemple le nombre de personnes vivant sous un certain seuil de revenu ou le nombre de personnes vivant dans une habitation insalubre...) – ou bien à un aspect donné ou à une certaine forme de ce problème. Des indicateurs sont donc utilisés pour parler de (certains aspects de) la pauvreté. Mais ils peuvent également être employés comme instruments politiques : ils peuvent donner une orientation, fixer certains objectifs et ils permettent d'évaluer dans une certaine mesure les effets de la politique¹.

Mais que voulons-nous et que pouvons-nous connaître et mesurer ? Le nombre de personnes pauvres ? Pourquoi elles se retrouvent dans une situation de pauvreté ? Ce que cela signifie de vivre dans la pauvreté ? ... Se demander ce qu'on veut connaître et mesurer pose aussi la question de la description ou de la définition de la pauvreté utilisée et des aspects pris en compte. Dans ce sens, la description et la mesure de la pauvreté impliquent indiscutablement des choix. Il faut également se rendre compte que vu la complexité de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les indicateurs statistiques permettent seulement de se faire une idée approximative des différentes dimensions qu'on souhaite étudier. Les indicateurs peuvent servir à mettre en lumière certains éléments pouvant engendrer la pauvreté ou aggraver des situations de pauvreté.

L'importance de la connaissance, y compris des données chiffrées, est communément admise. Mais dans le même temps, des voix s'élèvent – celles d'associations mais aussi de scientifiques eux-mêmes – demandant d'être attentifs aux risques liés à l'utilisation des données statistiques, tels le risque de stigmatisation en cas de répartition en catégories, le risque de contrôle social et le risque de manipulation des données pour des raisons politiques, économiques ou autres².

¹ Adriaensens G. en collaboration avec Peña Casas R. et Passot L., *La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données*, in : Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2003, p. 378.

² Voir aussi le texte des associations partenaires du RGP. Il est repris dans le premier rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale aux pp. 70 – 73. URL : <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapportbisannuelindicateurs.pdf>

2. Que dit le Rapport Général sur la Pauvreté de la connaissance et des indicateurs ?

En soi, le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) constituait déjà un processus intensif d'acquisition de connaissance sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Il était porté par des personnes vivant dans la pauvreté elles-mêmes, par leurs associations et par des collaborateurs de différentes organisations et institutions.

Des lacunes en matière de connaissance sont signalées dans plusieurs passages du RGP, elles concernent différents domaines de la société. Mais par ailleurs, le rapport mentionne aussi quelques indicateurs dans une annexe spécifique. Différents chiffres sont énumérés : les montants relatifs aux différents seuils de pauvreté ; les groupes qui vivent à la limite de la pauvreté ; le nombre d'exclusions du chômage ou de restrictions du droit à une allocation de chômage ; le nombre de familles qui, grâce à la sécurité sociale, ne tombent pas dans la pauvreté mais aussi les groupes qui vivent dans la pauvreté malgré l'octroi d'une allocation ...

Le Rapport général souligne le caractère multidimensionnel de la pauvreté et constate en outre : *"La privation sur le plan de l'enseignement, de l'emploi, du logement, des soins de santé et de la justice est difficilement mesurable. Il n'y a pratiquement pas de chiffres disponibles, de sorte que pour une étude quantitative de la pauvreté il faut s'en référer à l'indicateur le plus visible, c'est-à-dire le revenu disponible."*³

Dans l'annexe du RGP figure une définition de la pauvreté et de la précarité qui avait été rédigée par le Conseil économique et social français :

"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."*⁴

Cette approche en termes de droits qu'on retrouve dans tout le rapport, dans tous ses chapitres est aussi au coeur de cette définition de la pauvreté : *"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*

³ *Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)*, ATD Quart Monde Belgique et l'Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1994, p. 386.

⁴ RGP, p. 386.

*Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
suffisamment fine et complexe pour rendre compte du nombre de personnes atteintes par la
pauvreté, selon ces critères de précarités cumulées et persistantes.⁵*

3. Les évolutions depuis le Rapport Général sur la Pauvreté

En ce qui concerne l'acquisition de connaissances et la collecte de données sur la pauvreté et l'exclusion sociale, beaucoup de travaux importants et intéressants ont été menés depuis la présentation du Rapport Général sur la Pauvreté jusqu'à nos jours. Dans ce court chapitre, nous essayons d'en dresser un bref aperçu, en étant attentifs aux possibilités offertes par ces évolutions mais aussi aux questions devant faire l'objet de concertations et de débats à l'avenir.

3.1. Sur le plan politique

- L'accord de coopération sur la continuité de la politique en matière de pauvreté

En 1998, 'l'Accord de coopération portant sur la continuité de la politique en matière de pauvreté' a été approuvé et signé par l'état fédéral, les Communautés et Régions. Un paragraphe spécifique traite de la nécessité de développer des indicateurs de pauvreté, qualitatifs et quantitatifs : *« Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les associations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et / ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate »*. (art. 3 de l'Accord de coopération). Cette loi souligne la volonté des responsables politiques d'être informés des évolutions dans les différents domaines de la société, en fonction des mesures à prendre en matière de lutte contre la pauvreté. La priorité de cet accord de coopération – à savoir la nécessité d'impliquer les associations de personnes vivant dans la pauvreté ainsi que les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté – est fortement mise en avant en ce qui concerne la recherche d'indicateurs adéquats aussi.

Il n'existe pas encore de liste concrète d'indicateurs (comme le prévoit l'Accord de coopération), établie en concertation avec les différents acteurs. Toutefois, ces dernières années on a travaillé dans plusieurs endroits à l'élaboration d'indicateurs pertinents, par exemple dans le cadre des plans d'action nationaux d'inclusion sociale (PANincl, voir ci-après). Mais jusqu'à présent, les personnes qui vivent elles-mêmes dans la pauvreté n'ont été que peu impliquées dans l'élaboration et le développement d'indicateurs de pauvreté. C'est pourquoi à la suite des demandes formulées dans l'accord de coopération les associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté ont conçu, en collaboration avec le Service, un projet 'recherche-action-formation'. Il a été mené en 2002 – 2003 avec le soutien des différentes autorités. Un groupe de personnes, issues d'associations de

⁵ RGP, p. 388.

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

personnes pauvres, d'administrations et d'institutions ainsi que d'organismes scientifiques s'est mis à la recherche d'indicateurs pouvant décrire la pauvreté de manière adéquate, pendant un processus de dialogue qui a duré un an et demi⁶. Le caractère multidimensionnel de la pauvreté était aussi fort présent dans le projet 'recherche-action-formation'. Outre le thème 'aspects financiers', les thèmes 'emploi et travail', 'sentiments humains' et 'mise en oeuvre des droits' ont été abordés⁷.

- Les plans d'action nationaux d'inclusion sociale

Une évolution importante a eu lieu à l'échelle européenne aussi. Pendant le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), une nouvelle dynamique a été insufflée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'échelon européen : il a été convenu d'une stratégie pour arriver à une approche coordonnée, la 'méthode ouverte de coordination'. Quatre objectifs communs pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été fixés lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000) : (1) promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services, (2) prévenir les risques d'exclusion, (3) agir pour les plus vulnérables et (4) mobiliser l'ensemble des acteurs. Il a aussi été décidé que chaque pays devait élaborer un 'plan d'action national d'inclusion sociale' (PANincl.) décrivant les différentes initiatives et les progrès réalisés. Ces plans doivent permettre un échange et une meilleure collaboration entre les différents états membres mais aussi entre les différents acteurs à l'échelon national.

Les indicateurs se sont retrouvés au coeur de ce processus car ils permettent de suivre la situation dans un pays et d'effectuer une comparaison avec les autres pays. En décembre 2001, une liste de 18 indicateurs européens communs relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale (les 'indicateurs de Laeken') a été définie. La composition de cette liste d'indicateurs montre que le caractère multidimensionnel de la problématique est reconnu : *« puisque les indicateurs portent non seulement sur la dimension monétaire de l'exclusion sociale mais également sur l'accès à l'emploi, sur le niveau d'éducation et sur la santé. Les conditions de logement sont également reconnues comme cruciales au niveau européen, même si aucun indicateur commun n'a pu être défini à ce jour. Notons encore que les notions de 'bas revenu' ou de 'risque de pauvreté' ont été préférées à celle de 'pauvreté', ceci pour souligner le caractère relatif de cette dernière et multidimensionnel de la pauvreté, non exclusivement lié à la dimension monétaire. »*⁸

⁶ Ont participé à ce projet des représentants des organisations et institutions suivantes : ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail, La Trame, Centrum Kauwenberg, Wotepa, Recht-Op, l'Observatoire social européen, l'université d'Anvers (UA), l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale, l'administration de la Communauté flamande, l'Union des Villes et des Communes de Wallonie – section CPAS, le SPP intégration sociale, le Service des Etudes et de la Statistique de la Région wallonne, l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et l'Union nationale des mutualités socialistes. Vous pouvez consulter le rapport final de ce projet sur le site www.luttepauvrete.be.

⁷ Vu les délais impartis, il a été impossible de traiter tous les domaines de la société. Toutefois, le choix du thème de 'la mise en oeuvre des droits' implique une approche transversale.

⁸ Guio A.-C., *La pauvreté en Belgique, en Flandre et en Wallonie. L'éclairage des indicateurs de Laeken sur la pauvreté monétaire*, in : Revue belge de sécurité sociale, 2^{ème} trimestre 2003, pp. 355 -375.

Ces différentes démarches ont donc débouché sur des instruments officiels pour suivre et mesurer la pauvreté, instruments inscrits dans une stratégie européenne.

La nécessité de fixer des objectifs dans le cadre du PANincl. a été formulée lors du Conseil européen de Barcelone (2002). L'introduction d'indicateurs d'inclusion sociale et la fixation d'objectifs en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont qualifiés d'évolution importante dans le domaine de la politique sociale : *«Ils rendent visibles les résultats de la politique menée et constituent pour celle-ci un critère d'évaluation. En particulier, le fait de fixer des objectifs est un engagement politique important. Le 'Schéma commun' pour les PANincl. 2003-2005 souligne que de tels objectifs sont importants à plus d'un titre. Ils constituent un objectif politique important, ils constituent un but important à l'aune duquel on peut mesurer les progrès accomplis, ils peuvent promouvoir la visibilité publique des mesures de politique sociale visant à l'inclusion sociale, et ils fournissent aux responsables politiques une cible précise. »*⁹

La Belgique a rédigé deux plans d'action nationaux inclusion sociale depuis lors. La définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale utilisée est la suivante : *«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. »*¹⁰ Le PANincl. 2003-2005 contient une annexe¹¹ détaillée reprenant les 'indicateurs de Laeken' et d'autres indicateurs relatifs aux différentes dimensions : revenu, emploi, logement, santé, enseignement, intégration et participation sociale. Un groupe de travail 'indicateurs' composé de représentants des différentes administrations et institutions scientifiques essaie d'affiner sans cesse cet éventail d'indicateurs. Ce groupe a aussi pris l'engagement de principe d'examiner comment la série d'indicateurs pouvait être adaptée et complétée en fonction des recommandations du projet recherche-action-formation. Il s'intéresse actuellement à trois thèmes : les frais liés au logement, les dettes et la qualité de l'emploi. En collaboration avec le Service, il étudie aussi comment poursuivre la concertation et le dialogue avec les associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole.

- Les rapports des pouvoirs publics sur la pauvreté et l'exclusion sociale

Outre le PANincl. – un rapport national comprenant des contributions de l'Etat fédéral ainsi que des différentes Communautés et Régions – d'autres rapports sur la pauvreté et

⁹ Cantillon B., Van Dam R., Van den Bosch K., *Objectifs du plan d'action national sur l'inclusion sociale : considérations générales et un conseil*, in : Revue belge de sécurité sociale, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 1165-1176.

¹⁰ *Plan d'action national inclusion sociale*, version intégrale, juin 2001, Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, p. 10.

¹¹ URL : <http://www.mi-is.be/Fr/Themes/AB/Indicateurs%20FR.pdf>

l'exclusion sociale sont rédigés par les différentes autorités belges¹². Quelques provinces et communes élaborent aussi de tels rapports.

3.2. Sur le plan de la collecte de données et de la construction du savoir

- La recherche quantitative et qualitative

Depuis la parution du RGP, beaucoup de recherches sur la pauvreté et l'exclusion sociale ont été effectuées. Vous trouverez un bon aperçu de celles menées en Flandre mais aussi ailleurs parfois dans les 'Jaarboeken Armoede en sociale uitsluiting' du groupe de recherche OASes.¹³

La pauvreté et l'exclusion sociale peuvent être étudiées par le biais de méthodes de recherche tant qualitatives que quantitatives. Les méthodes qualitatives conviennent surtout pour travailler 'en profondeur', étudier le milieu de vie des personnes pauvres par le biais d'entretiens approfondis ou d'observations participantes par exemple. La recherche qualitative est nécessaire pour comprendre quels mécanismes engendrent la pauvreté ou empêchent les individus d'en sortir. La recherche quantitative, elle, est mieux adaptée à une recherche 'en largeur'. Elle permet d'évaluer l'importance et l'ampleur du phénomène. Les liens de causalité entre des caractéristiques données peuvent aussi être relevés au moyen d'une analyse statistique¹⁴. Même si des recherches qualitatives intéressantes ont été menées¹⁵, ce type de recherche demeure le parent pauvre.

Les mesures de la pauvreté occupent une place importante dans la recherche quantitative sur la pauvreté. On les utilise pour essayer de répondre à la question suivante : « Combien de personnes vivent-elles dans la pauvreté ? » On calcule souvent un pourcentage de pauvreté monétaire pour ce faire. Cela équivaut à calculer la proportion de la population qui, par rapport à un certain seuil de revenu, dispose d'un bas revenu. Ce seuil peut être déterminé de différentes manières¹⁶ :

- De manière absolue : sur la base d'un budget jugé suffisant pour atteindre une consommation minimale ;
- De manière subjective par rapport au montant minimum jugé nécessaire par la population ;
- De manière administrative par rapport au revenu minimum légal ;

¹² Vous trouverez une vue d'ensemble de ces rapports sur le site www.luttepauvrete.be, à la rubrique 'publications'.

¹³ Chaque année, ils comprennent un chapitre contenant des statistiques relatives à différents domaines d'exclusion sociale. Les fichiers classés par domaine peuvent être téléchargés directement à partir du site <http://www.ua.ac.be/oases> (NDT: ils existent uniquement en néerlandais).

¹⁴ Levecque K., Vranken J., *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, 1^{er} trimestre 2000.

¹⁵ Voir entre autres Vranken J., Steenssens K., *Naar het middelpunt der armoede ?*, Acco, Leuven / Amersfoort et Thys R., *Bruggen over woelig water. Een kwalitatief onderzoek over opwaartse sociale mobiliteit uit een generatiearme context*, in: Vranken J., De Boyser K., Dierckx D., *Armoede en sociale uitsluiting*, Jaarboek 2003, Acco, Leuven/Leusden. pp. 263-282.

¹⁶ Guio A.-C., *La pauvreté en Belgique, en Flandre et en Wallonie. L'éclairage des indicateurs de Laeken sur la pauvreté monétaire*, in : Revue belge de sécurité sociale, 2^{ème} trimestre 2003, p. 360.

- De manière relative par rapport à une valeur centrale de la distribution des revenus. En Europe, c'est généralement un seuil relatif (par état membre) qui est utilisé, afin de tenir compte de la distribution des revenus de la société à laquelle l'individu appartient. L'indicateur retenu à Laeken dans ce domaine est le taux de risque de pauvreté, qui donne le pourcentage de la population (personnes) ne disposant pas d'un revenu équivalent à au moins 60% du revenu médian¹⁷. En 2001, en Belgique 13 pour cent de la population appartenaient au groupe courant un risque accru de tomber dans la pauvreté¹⁸. L'analyse du risque de pauvreté relatif que courent différentes (sous-)catégories de population (personnes âgées par rapport aux jeunes, demandeurs d'emploi par rapport aux actifs, propriétaires par rapport aux locataires...) fournit aussi des informations sur les facteurs de risque.

Ces mesures de la pauvreté, leurs avantages et leurs inconvénients font l'objet de nombreux débats. Dans le cadre du projet 'recherche-action-formation' aussi, une discussion intéressante a été menée. Les participants ont surtout souligné *« qu'il est nécessaire et possible de rendre compte de ce que signifie vivre avec des revenus très limités, en indiquant, dans un budget, l'importance de certains postes de dépenses (comme le logement, les frais scolaires, les soins de santé...) ainsi que le poids des dettes. Ils [les participants] ont laissé voir aussi que les personnes qui vivent dans la pauvreté sont continuellement obligées de faire des choix entre des droits et besoins fondamentaux »*.¹⁹

Au Québec, un seuil de pauvreté relatif et un seuil absolu sont utilisés côte à côte. En Irlande, on utilise une mesure combinée associant une mesure de la pauvreté relative à des facteurs de privation (fait de ne pas posséder des biens de consommation).

On est de plus en plus attentif au caractère multidimensionnel de la pauvreté : *« Après une mesure indirecte sur base des revenus (ou du manque de revenus), ces dernières années, on enregistre une tendance différente axée sur une mesure multidimensionnelle de la pauvreté. »*²⁰ Des indicateurs ont été élaborés dans différents domaines et des recherches sur les mesures multidimensionnelles de pauvreté²¹ sont également menées. Il demeure évident aussi que ce sont justement le choix et la conception d'indicateurs non monétaires qui demanderont encore beaucoup de recherche et de concertation. Les recherches existantes sont-elles suffisamment connues de tous ? On peut aussi se demander si on dispose d'assez

¹⁷ Revenu équivalent = qui tient compte de la taille du ménage et de l'âge de ses membres. Pour obtenir le revenu médian, on classe tous les revenus du plus faible au plus élevé et on prend celui qui est juste au milieu.

¹⁸ Chiffres du ECHP (panel communautaire des ménages), vague 2001 (revenus 2000). De nouveaux chiffres devraient être disponibles cette année par le biais de EU-SILC 2003 (revenus 2002). Le passage du ECHP au EU-SILC a entraîné une cassure dans les séries de chiffres.

¹⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté, Recherche - action - formation*, CECLR, mars 2004, p.184

²⁰ Dekkers G., *Etre pauvre et se sentir pauvre. Mesure de la pauvreté multidimensionnelle d'après les données du PSBH*, in : Mortelmans D., Casman M.T., Doutrelepon R., *Onze ans de vie en Belgique*, 2004, p. 131.

²¹ Voir entre autres les contributions de De Keulenaer F. et de Dewilde C. sur un index de pauvreté multiple (index chiffré mettant en évidence une combinaison de désavantages) dans les 'Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting' 2000 et 2001 et la contribution de Van den Bosch K. sur la méthode budgétaire (soit un seuil de pauvreté calculé sur la base d'une liste de biens et services nécessaires) dans le 'Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting' 2000.

de moyens et de soutien pour poursuivre la recherche et la concertation avec les différents acteurs.

Les banques de données méritent aussi une attention particulière. En effet, sans banques de données de qualité, pas de recherche quantitative. Les banques de données scientifiques résultent généralement de recherches menées principalement par le biais d'enquêtes effectuées oralement ou par écrit auprès d'un grand nombre de personnes.

Certaines banques de données contiennent des informations provenant d'enquêtes par panel consistant à interroger les mêmes personnes ou les mêmes ménages à intervalles réguliers. Ces dernières années, le PSBH (panel démographie familiale, avec une première enquête en 1992) et le ECHP (panel communautaire des ménages) dans lequel le PSBH de 1994 à 2001 est repris ont fourni une multitude de chiffres pour les statistiques sur la pauvreté. Depuis 2003, ces enquêtes sont remplacées par l'enquête EU-SILC (sur le revenu et les conditions de vie). La plupart des indicateurs utilisés dans le PANincl. seront calculés sur la base de cet outil EU - SILC coordonné par Eurostat à l'échelle européenne et par l'Institut national de Statistique à l'échelon fédéral. Cet instrument est destiné à fournir des données statistiques comparables. L'intérêt de cette approche est qu'ainsi, on fait un pas de plus en direction de l'obtention de chiffres comparables à l'échelle européenne. En effet, la pauvreté ne s'arrête pas aux frontières nationales ; en outre, l'impact de la politique européenne sur la politique des différentes autorités s'accroît sans cesse dans notre pays. Mais cette harmonisation européenne a aussi ses inconvénients. Dans l'enquête EU-SILC, l'aspect 'revenus' est prépondérant (en raison justement du nombre important de questions monétaires obligatoires) en dépit d'une dénomination en deux parties, à savoir 'Statistiques sur les revenus et les conditions de vie'. L'aspect des conditions de vie est moins abordé. Différents partenaires demandent qu'il soit davantage possible d'adapter l'enquête.

- Les données administratives

Les banques de données administratives contiennent des données administratives rassemblées par une autorité. Ces données ne sont pas basées sur un échantillon mais concernent toutes les personnes répondant à un critère administratif donné.

Les banques de données contiennent souvent une multitude d'informations. La Banque carrefour de la Sécurité sociale mérite une mention particulière. Une évolution importante est en cours au sein de celle-ci : on s'efforce de rendre les données administratives utilisables à des fins statistiques (en élargissant par exemple le Datawarehouse marché du travail aux données relatives aux pensions). Il s'agit d'une opération d'envergure qui représente une tâche supplémentaire pour les administrations concernées. A moyen terme, on peut s'attendre à ce que ces efforts engendrent une plus-value considérable, en ce sens qu'il sera possible d'obtenir de meilleures données.

- La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données

La sous-représentation des personnes vivant dans la pauvreté dans les bases de données²² constitue une problématique spécifique. Son impact varie selon qu'il s'agit de sources administratives ou scientifiques : *“Pour les deux types de source, la sous-représentation des personnes pauvres donne lieu à des lacunes dans la connaissance et l'évaluation de l'ampleur de la pauvreté. La sous-représentation des personnes pauvres dans les registres administratifs a en outre des conséquences très pratiques pour les personnes concernées. Il suffit de songer par exemple aux difficultés qu'entraîne le fait de ne pas être repris dans le Registre de la population.”*²³

Les bases de données scientifiques s'appuient sur des enquêtes. C'est précisément parce que les enquêtes sont basées sur un échantillon qu'il y a un risque de sous-représentation des personnes pauvres. Deux phénomènes peuvent l'expliquer :

1. La composition de l'échantillon ne correspond pas à l'ensemble des personnes et des groupes vivant dans la pauvreté (en d'autres termes, l'échantillon n'est pas représentatif). Les échantillons du PSBH, et aujourd'hui du EU-SILC, se basent exclusivement sur le Registre national des personnes physiques, ce qui exclut les groupes suivants : les personnes en séjour illégal dans le pays, les personnes sans domicile fixe, celles vivant dans un ménage collectif (ex. institution, home, ...). L'enquête sur la santé reprend toutefois des personnes vivant en institution dans son échantillon par exemple.
2. L'absence de réponse : les personnes sélectionnées dans l'échantillon initial ne participent pas à l'enquête. Cela pose surtout problème lorsque l'absence de réponse est le fait de certaines catégories d'individus plutôt que d'autres.

Parmi les conséquences possibles de la sous-représentation, citons un taux de pauvreté plus bas, une perte d'hétérogénéité, des chiffres absolus faibles. Dans ce cadre, mentionnons la problématique bruxelloise en la matière. Il a été impossible de calculer un chiffre fiable, relatif à la pauvreté monétaire dans la région bruxelloise sur la base du PSBH/ECHP parce que la part bruxelloise de l'échantillon était trop faible. Le même problème se pose pour l'instrument EU-SILC actuel. Cela signifie que Bruxelles – une région où il existe manifestement un gros problème de pauvreté (cf. le pourcentage élevé de bénéficiaires d'un revenu d'intégration entre autres) – *« n'a donc pas saisi la balle au bond de sorte qu'on ne disposera à l'avenir pour la Région de Bruxelles-Capitale que de peu d'indicateurs de pauvreté pouvant être comparés dans un contexte européen. »*²⁴

On cherche à résoudre le problème de sous-représentation par :

²² Voir l'article suivant : Adriaensens G. en collaboration avec Peña Casas R. et Passot L., *La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données*, in : Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2003, pp. 377 – 395.

²³ Adriaensens G. en collaboration avec Peña Casas R. et Passot L., *La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données*, in : Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2003, p. 379.

²⁴ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, *9^{ème} rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale*, p. 69.

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

- une pondération : dans les analyses, certaines catégories sont artificiellement surestimées pour compenser leur sous-représentation. Mais même avec une pondération, certaines catégories restent faiblement ou largement sous-représentées.
- Un système de rotation dans l'échantillon de l'instrument EU-SILC : chaque année, on remplace 25 % des personnes interrogées. Mais ce faisant, le caractère longitudinal du panel est en partie perdu.

Toutefois, ces solutions sont insuffisantes. Il faudra continuer à travailler sur les options suivantes²⁵ :

- élargir les échantillons (aux ménages collectifs, par exemple),
 - tenter de réduire l'absence de contact et le taux de refus,
 - échanger et dialoguer avec les associations de personnes vivant dans la pauvreté sur le contenu et la forme des enquêtes,
 - procéder à un croisement avec des bases de données administratives,
 - mettre en place un panel composé exclusivement de personnes vivant dans la pauvreté (ce qui permet un fractionnement plus poussé de l'échantillon).
- L'élaboration de savoir au sein des associations ainsi que des organisations et institutions « de terrain »

Les scientifiques n'ont bien entendu pas le monopole de la connaissance sur la pauvreté et l'exclusion. Le Rapport Général sur la Pauvreté a justement une valeur spéciale car il accorde de l'attention au savoir détenu par les personnes vivant dans la pauvreté elles-mêmes et par les différentes personnes actives dans des organisations et des institutions travaillant « sur le terrain » (CPAS, mutualités, syndicats, services d'accompagnement...) et il le reconnaît.

Les associations dans lesquelles les personnes pauvres se rassemblent jouent un rôle particulier dans la collecte de savoir et la diffusion de celui-ci. Beaucoup d'associations mènent pendant une ou plusieurs années un processus d'élaboration de connaissance sur un thème concret. Ces dernières années aussi, ce travail a été rendu public au moyen de différentes publications²⁶.

Les organisations et institutions qui, de par leur travail, sont confrontées à des situations de pauvreté représentent un autre acteur important de l'élaboration de connaissance sur la pauvreté et l'exclusion sociale. La connaissance et les données (chiffrées par exemple) que possèdent ces organisations et institutions sont encore trop peu exploitées. Des participants au projet 'recherche - action - formation' ont par exemple proposé, pour les dettes en matière de frais de scolarité, de frais de soins de santé et de frais énergétiques, de demander des données aux institutions concernées (écoles, hôpitaux, intercommunales), ce qui permet d'éviter une enquête individuelle. Mais un certain nombre de problèmes

²⁵ Adriaensens G. en collaboration avec Peña Casas R. et Passot L., *La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données*, in : Revue belge de sécurité sociale, 3^{ème} trimestre 2003, pp. 377 - 395.

²⁶ Voir par exemple Luttes Solidarités Travail, *La dignité ... parlons-en ! Chronique de 25 ans d'application de l'aide sociale*, Editions Luc Pire, 2003. Ce document rend compte de l'histoire et des analyses des familles et des personnes aidées par le CPAS. Il couvre une longue période. Un inventaire réalisé par le Service dans le cadre des 10 ans du RGP donne un aperçu de publications de ce type (entre autres) par thème.

techniques se posent : données parfois difficilement comparables, risque de double comptage, refus de consigner les visiteurs dans un registre par crainte de la perte d'anonymat ou d'une utilisation abusive des données...

Comment accroître le rôle que ces associations, ces institutions et organisations peuvent jouer dans la construction du savoir et la collecte de données ayant trait à la pauvreté et à l'exclusion sociale ?

- Le croisement des savoirs

Dans un processus de 'croisement des savoirs' ou de 'dialogue', les différents acteurs échangent leurs savoirs respectifs, les mettent en commun puis continuent à élaborer ensemble un savoir. Depuis le dialogue mené pour rédiger le Rapport Général sur la Pauvreté, beaucoup d'autres expériences ont été menées en matière de 'dialogue' et de 'croisement des savoirs'. Depuis quelques années déjà, au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, on travaille en groupes thématiques auxquels participent des associations de personnes vivant dans la pauvreté et d'autres acteurs. Le fruit de leur réflexion est toujours repris dans un rapport bisannuel. Le projet 'recherche - action - formation' portant spécifiquement sur des indicateurs de pauvreté a été mené selon la méthode du 'croisement des savoirs'²⁷. A l'échelle des Communautés et Régions²⁸ et à l'échelon local²⁹ aussi, des projets intensifs et très valables ont été menés.

4. Les défis

4.1. Arriver à trouver une série équilibrée d'indicateurs en impliquant et en reconnaissant les différents acteurs et en veillant à ce que la communication soit bonne.

Il faut continuer à travailler à l'élaboration d'une série équilibrée d'indicateurs reflétant parfaitement le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Les paragraphes précédents ont montré qu'énormément d'efforts valables avaient déjà été consentis. Pourtant, beaucoup de recherches et de concertations sont encore nécessaires pour choisir et élaborer les différents indicateurs non monétaires. On peut partir pour ce faire des résultats du projet 'recherche - action - formation' et des expériences de concertation avec des personnes vivant dans la pauvreté et d'autres acteurs. En outre, on peut tirer des enseignements de l'expérience des autres états membres de l'UE.

²⁷ Les participants eux-mêmes font part de leur expérience dans le chapitre intitulé 'quelques éléments d'évaluation' du rapport final de ce projet.

²⁸ Voir par exemple la concertation menée en Communauté française entre les associations ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail (LST), des services d'aide à la jeunesse, la Direction générale de l'aide à la jeunesse et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

URL : <http://www.luttepauvrete.be/travauxfamille.htm>

²⁹ Voir par exemple APGA, *Dromen Doen Denken, 7 jaar dialoog in Antwerpen* ; *Beweging van mensen met een laag inkomen, Partners in het onderwijs*, 2002.

Pour le PANincl. 2003-2005, la période de préparation était trop courte pour arriver à une formulation mûrement réfléchie d'objectifs concrets ('targets') en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'expérience d'autres pays montre qu'il faut être très prudent lorsqu'on fixe des objectifs³⁰. Le débat sur l'opportunité de la fixation de tels objectifs et sur leur contenu doit encore être mené avec les différents acteurs concernés.

Les expériences actuelles relatives aux indicateurs – et les différents chiffres de la pauvreté – ont déjà montré combien il est important de faire preuve de prudence par rapport aux chiffres et de prêter assez attention aux informations relatives à la manière dont ces chiffres ont été conçus et à leur interprétation.

La transmission – d'une façon compréhensible – de chiffres et d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale à la population et aux médias doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. Certains plaident en faveur de la constitution d'une liste d'indicateurs dont la composition serait déterminée au moyen d'une concertation entre les différents acteurs (comme le prévoit l'accord de coopération). Elle serait rendue publique régulièrement.

4.2. La participation des différents acteurs

La participation au processus de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale doit se traduire par une implication dans les différentes phases d'un processus de recherche³¹, à savoir :

- la définition de la pauvreté – et plus concrètement la formulation de la question de recherche – ainsi que le choix d'indicateurs ;
- La formulation des questions ;
- L'interprétation des résultats de la recherche.

Une telle méthode de travail pose toutefois certaines conditions. Ainsi les scientifiques (et les commanditaires de la recherche) devront par exemple adapter le programme de recherche – en termes tant de contenu que de délais – aux groupes avec lesquels ils collaborent. Les différents partenaires devront aussi reconnaître la place que chacun peut occuper dans le processus de recherche d'éléments de connaissance et d'indicateurs appropriés en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

Soulignons aussi l'importance – dans le cadre de la participation et de l'implication des différents acteurs – de l'accessibilité des informations existantes. On peut se demander si, pour l'instant, toutes les données ou tous les résultats de recherche pertinents sont à la disposition des citoyens, des fonctionnaires, des scientifiques ... intéressés et s'ils sont compréhensibles.

³⁰ Voir Cantillon B., Van Dam R., Van den Bosch K., *Objectifs du plan d'action national sur l'inclusion sociale : considérations générales et un conseil*, in : Revue belge de sécurité sociale, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 1165-1176.

³¹ Voir par exemple l'implication du groupe de concertation dans l'évaluation par le Service de la loi relative au droit à l'intégration sociale.

Le projet 'recherche – action – formation' a proposé la création d'un groupe de vigilance : « *En terminant le chapitre consacré aux sentiments humains, les participants affirmaient que, si on choisissait de recourir à des enquêtes, il était nécessaire de s'appuyer sur un groupe de travail au sein duquel les personnes pauvres étaient valablement représentées. La question était alors centrée sur les enquêtes. Mais de manière plus générale, le recueil, l'utilisation et l'interprétation de données relatives à la pauvreté s'avèrent délicates, quelle que soit la provenance de celles-ci. Tant la construction des indicateurs de pauvreté que leur utilisation demandent une grande prudence pour veiller à rester, aussi bien dans la manière de parler de la pauvreté que dans la façon d'évaluer les politiques de lutte contre la pauvreté, en concordance avec la réalité vécue par les personnes pauvres. Le mot-clé utilisé par un délégué d'une administration a été gardé ensuite par l'ensemble des participants.*³²

4.3. Des solutions au problème de sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données

Ce texte souligne combien il est important, pour la recherche, de disposer de vastes ensembles de données. Nous avons déjà indiqué certaines pistes à suivre pour réduire le problème de la sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données. L'Institut national de Statistique et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ont entre temps entamé une collaboration pour améliorer l'EU-SILC (instrument qui fournira la majorité des chiffres de la pauvreté aux niveaux national et européen dans les années à venir) sur ce point.

En outre, depuis un certain temps déjà, il est demandé que l'échantillon utilisé pour les enquêtes telles que EU – SILC soit suffisamment grand pour fournir des chiffres pour toutes les Communautés et Régions aussi et – idéalement – pour les zones rurales et urbaines.

4.4. La combinaison de différentes sources de données

Des voix venues d'horizons divers plaident pour que les différentes sources de données soient combinées davantage et plus systématiquement.

- On plaide en faveur du croisement de banques de données scientifiques et de données administratives : « *Les problèmes propres aux enquêtes globales et au recours à une banque de données administratives nous incitent, sûrement lors d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté, à utiliser une autre méthode. Une solution possible et fructueuse consiste, ou plutôt consistait à recourir au recensement (...) Une deuxième solution alternative, plus récente, consiste en une conjugaison de banques de données.* »³³

³² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté, Recherche – action – formation*, CECLR, mars 2004, pp.153-154.

³³ Levecque K., Vranken J., *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, 1^{er} trimestre 2000, pp. 207-208.

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

- Pour l'enquête EU-SILC, cela impliquerait déjà que certaines questions relatives à la situation en matière de revenu – qui sont imposées par l'UE et prennent beaucoup de temps – ne devraient plus être posées et pourraient être remplacées par des questions non monétaires.
 - Le croisement avec le datawarehouse marché du travail est préconisé pour avoir une meilleure idée des parcours en matière de formation et d'emploi.
 - Le croisement avec la Banque carrefour de la Sécurité sociale donne un vaste aperçu des situations ; dans le cas d'une étude longitudinale, aucun problème 'd'abandon' sélectif ne se pose, un lien avec des fichiers extérieurs au système de sécurité sociale est de l'ordre du possible mais ... les données ne concernent que les personnes en ordre sur le plan administratif³⁴.
- La combinaison de différentes mesures de la pauvreté : « *Les différentes images obtenues éclairent chacune un aspect différent de la réalité sociale. C'est pourquoi il peut être indiqué d'utiliser simultanément plusieurs mesures dans le cadre d'une seule et même étude pour certains objectifs. Une mesure permettra de se faire une idée d'une dimension ou d'un aspect de la pauvreté, une autre mesure d'un autre aspect.* »³⁵ Nous avons déjà suggéré ci-avant d'étudier de plus près les expériences du Québec relatives à la combinaison d'un seuil de pauvreté relatif et d'un seuil absolu.
 - L'utilisation systématique des données 'du terrain' par le biais des organisations et institutions présentes sur le terrain³⁶. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer une proposition de construction d'une banque de données administrative centralisant le plus grand nombre possible de données disponibles auprès de différentes organisations et de différents services actifs dans la lutte contre la pauvreté.

En outre, il faut être en permanence attentif à la 'capacité statistique'. En effet, si on veut orienter la politique en se basant sur des chiffres, il faut également investir dans la production de chiffres récents, précis et veiller à leur qualité.

4.5. L'intérêt de la recherche qualitative

La recherche qualitative peut aussi contribuer grandement à la recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale ; elle est essentielle. Combiner approches quantitative et qualitative permet de se faire une meilleure idée de la problématique de la pauvreté. En Belgique, quelques projets de recherche qualitative intéressants ont déjà été menés mais ce type de recherche reste le parent pauvre. Il est nécessaire de mener davantage de recherches qualitatives et de dresser une vue d'ensemble du travail déjà réalisé par différentes équipes de recherche et financé par différentes autorités.

³⁴ Levecque K., Vranken J., *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, 1^{er} trimestre 2000, p. 208.

³⁵ Levecque K., *Het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting onderzocht*, in : Vranken J. e.a., *Armoede en sociale uitsluiting*, Jaarboek 1999, p. 55.

³⁶ Cf. la mention des données relatives aux banques alimentaires dans le Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting par exemple.

Certains scientifiques plaident aussi pour la constitution d'archives de données qualitatives. Ainsi les informations recueillies en abondance lors des recherches qualitatives (sous la forme de textes d'interviews détaillés) ne seraient pas perdues puisqu'elles pourraient être à nouveau consultées à l'occasion d'un approfondissement de la recherche ou d'une nouvelle étude³⁷. Toutefois, dans ce cas, il faut réfléchir à la manière dont les personnes interrogées peuvent être informées des objectifs de la future recherche. On peut aussi se demander si lorsque le chercheur procèdera à une analyse secondaire des données (sans être en contact avec les personnes interrogées donc), il ne sera pas trop éloigné de la réalité quotidienne des intéressés.

4.6. Une évaluation systématique des actions menées

Dans le projet 'recherche – action – formation', on souligne avec insistance combien il est important d'évaluer de manière approfondie les différentes mesures prises dans les divers domaines ayant un impact sur la vie dans la pauvreté :

« - *Il est (...) indispensable de ne pas dissocier les actions et les mesures de leur efficacité.*

- *Le succès d'une mesure dépend fortement de la façon dont elle va être reçue par le public concerné. D'où l'importance de mieux prendre en compte les parcours individuels et les sentiments humains qui en découlent (respect de la dignité, reconnaissance de la diversité).*
- *L'évaluation des actions doit rendre compte de l'impact des mesures préconisées sur l'insertion durable des publics concernés dans un emploi de qualité, dans un logement salubre, dans un état de santé satisfaisant, dans un cycle d'enseignement général, ... »³⁸*

Depuis un certain temps déjà, le concept d'un rapport montrant l'impact sur la pauvreté des mesures prises est mis en avant.

³⁷ Levecque K., Vranken J., *La valorisation des banques de données socio-économiques dans l'étude de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, p. 196.

³⁸ Propos tenus par une participante au projet issue d'une administration lors de la présentation à la presse du rapport final du projet 'recherche – action – formation'. URL :

http://www.luttepauvrete.be/publications/indicateurs/ Presse_apports.pdf