

UNE AUTRE APPROCHE DES INDICATEURS DE PAUVRETÉ

RECHERCHE - ACTION - FORMATION

MARS 2004

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ
ET L'EXCLUSION SOCIALE
www.luttepauvrete.be



Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138 – 1000 Bruxelles
Tel: 02/212 30 00 – Fax: 02/212 30 30

Comment obtenir cette publication

Ce rapport est disponible en français et en néerlandais.
Le prix est de 5 € + 1,50 € de frais de port.

Vous pouvez commander cette publication à la Direction Générale Communication Externe

- en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18,
- par courrier électronique: shop@belgium.fgov.be.

Mentionnez clairement: «Une autre approche des indicateurs de pauvreté - mars 2004», la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir auprès du Centre d'Information de la Direction Générale Communication Externe, ouvert du lundi au vendredi, de 9 à 16 heures.

Direction Générale Communication Externe – Centre d'Information
Bld. Du Régent 54 – 1000 Bruxelles – tél.: 02/514 08 00

Ce rapport est aussi consultable sur notre site Internet:
<http://www.luttepauvrete.be>

Ce rapport est imprimé sur du papier recyclé

TABLE DE MATIÈRES

PRÉAMBULE

PARTIE 1 **15**

INTRODUCTION **16**

1. Contexte historique 16
2. La problématique des indicateurs de pauvreté 19
 - 2.1. Une nouvelle appréhension de la pauvreté 19
 - 2.2. Insuffisances et dangers des indicateurs de pauvreté <classiques> 21

OBJECTIFS **27**

MÉTHODE **29**

1. La démarche 29
2. Les participants 31
 - 2.1. Les personnes vivant dans la pauvreté 31
 - 2.2. Les scientifiques 32
 - 2.3. Les administrations et institutions 32
 - 2.4. Les partenaires sociaux 33
3. Equipe pédagogique, comité de pilotage et commission d'accompagnement 34
 - 3.1. L'équipe pédagogique 34
 - 3.2. Le Comité de pilotage 35
 - 3.3. La Commission d'accompagnement 35
4. Les phases du projet 36
 - 4.1. Phase préliminaire 36
 - 4.2. Phase initiale 40
 - 4.3. Phase de développement des thèmes 47
 - 4.4. Phase de rédaction 50
5. Techniques de travail en groupe 53

PARTIE II	57
ASPECTS FINANCIERS	58
Introduction	58
1. L'évaluation des revenus d'un ménage	58
1.1. Vivre avec des ressources limitées...	58
1.2. Détermination d'un seuil de pauvreté	60
1.2.1. Les seuils relatifs	60
1.2.2. Peut-on construire un seuil absolu?	61
1.3. Les minima sociaux	63
2. Les dettes	64
2.1. L'importance de l'endettement	64
2.2. Le type de dettes	65
2.3. Le règlement collectif de dettes	67
3. Les frais scolaires	68
3.1. Enquête faite par une association à Anvers	69
3.1.1. Méthode	69
3.1.2. Résultats	69
3.1.3. Commentaires	70
3.2. Quelques réflexions tirées de situations concrètes	70
3.3. En conclusion	73
4. La part des revenus par postes de dépenses	74
4.1. Les postes liés à l'habitation et aux dettes	74
4.2. L'enquête nationale sur le budget des ménages	75
4.3. Budget disponible: construction d'un indicateur	76
5. Exclusion bancaire	78
6. Recommandations	80
6.1. Construire des indicateurs concernant les dettes	80
6.2. Introduire les frais scolaires dans les indicateurs	81

6.3. Calculer le «budget disponible»	81
6.4. Construire un indicateur concernant l'exclusion bancaire	81
6.5. Rendre compte des choix qu'un ménage est obligé de faire	81

TRAVAIL – EMPLOI 83

Introduction	83
1. Critères d'un emploi «stable»	84
2. Les obstacles à l'emploi	87
2.1. Quel type d'expérience et de compétences le travailleur pauvre peut-il faire valoir ?	88
2.2. Les obstacles liés aux conditions de vie	89
2.3. Le coût du travail	89
2.4. La situation de personnes qui sont restées durablement en dehors des circuits habituels du travail	90
3. Lien avec l'enseignement et la formation	92
3.1. Enseignement	92
3.2. Les formations professionnelles	94
4. Les aides à l'emploi – Les emplois subventionnés.	95
4.1. L'agence locale pour l'emploi (A.L.E.)	96
4.2. Un apport scientifique	99
5. Le travail en noir	100
6. Appauvrissement par le travail	101
7. Taux d'emploi – taux de chômage	102
7.1. Emploi et taux d'emploi	102
7.2. Les taux de chômage	103
7.3. D'autres approches sont souhaitables	104
8. La notion de parcours de l'emploi	106
9. En résumé, quelques recommandations concernant les indicateurs d'emploi	107

LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS **109**

Introduction	109
1. Les droits et la mise en œuvre des droits	111
2. Le parcours nécessaire pour mettre en œuvre ses droits	115
2.1. Des droits garantis mais parfois loin d'être acquis	115
2.2. Les étapes de la mise en œuvre des droits	116
2.3. L'évaluation des étapes	122
3. La perte d'un droit	125
4. Le colis alimentaire: un droit ?	127
5. L'accompagnement	129
6. Les droits et la solidarité	130
7. Recommandations	131

LES SENTIMENTS HUMAINS **133**

Introduction	133
1. Pourquoi aborder cette question des sentiments humains dans un rapport sur les indicateurs de pauvreté?	135
1.1. Comprendre les personnes pauvres	135
1.2. Les sentiments occupent une place importante dans la vie quotidienne	136
2. La question des sentiments au regard de la pauvreté.	137
2.1. Les sentiments «visibles» et les sentiments «cachés»	139
2.2. Les sentiments liés au vécu et les sentiments liés au fait de devoir en parler	142
2.3. Une approche en cinq catégories	142
2.4. Y a-t-il des sentiments caractéristiques de la pauvreté?	143

2.5. Les enchaînements	143
3. Comment traduire les sentiments humains en termes d'indicateurs?	144
3.1. Des approches existent pour évaluer les sentiments et le bien-être	145
3.1.1. Le sentiment d'être heureux	145
3.1.2. L'utilisation de taux	146
3.1.3. Les liens sociaux	146
3.2. Pour rendre compte des sentiments vécus par les personnes pauvres, faut-il passer par des enquêtes?	147
3.2.1. La place des enquêtes	147
3.2.2. Critiques sur la pertinence des enquêtes	148
3.3. La prise en compte des sentiments humains	150
4. Recommandations	151
RÉFLEXIONS GÉNÉRALES	153
1. Groupe de vigilance	153
2. Accumulation et enchaînements	155
3. Pauvreté et liberté	155
PARTIE III	159
QUELQUES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION	160
1. Le cadre de l'évaluation	160
2. «Le projet indicateurs», un projet ambitieux	161
3. Un groupe diversifié ... dans lequel manquaient pourtant certains acteurs	162
4. L'importance de l'aspect « collectif » pour la participation des personnes pauvres	164
5. L'importance d'un mandat clair pour les représentants des administrations et des institutions	165
6. La place des scientifiques dans le projet	166

7. L'absence de vis-à-vis pour les représentants des administrations / des institutions et pour les scientifiques	167
8. Une méthodologie où chaque participant est explicitement identifié	168
9. Existence, au sein du groupe, d'attentes différentes par rapport aux résultats du projet	169
10. Quelques éléments relatifs au déroulement et à la durée de la recherche	170
11. Une combinaison intéressante de plusieurs méthodes de travail	173
12. Quelques exemples de moyens nécessaires pour permettre la participation de tous	175
13. Ce que ces échanges ont apporté	177

CONCLUSIONS **183**

PARTIE IV **187**

RÉSUMÉ **188**

Situation de départ	188
Objectifs de la recherche-action-formation	190
Méthode	190
Résultats	191
1. Le dialogue	191
2. Le choix des thèmes à approfondir	191
3. Le contenu des réflexions thématiques	192
3.1. Les aspects financiers	192
3.2. L'emploi et le travail	194
3.3. La mise en œuvre des droits	196
3.4. Les sentiments humains	198
3.5. Réflexions générales	200
Conclusions	201

SAMENVATTING	203
ZUSAMMENFASSUNG	219
SUMMARY	235
ANNEXE	249
LISTE DES INDICATEURS DE LAEKEN	250

PRÉAMBULE

A la **recherche – action - formation** dont il est rendu compte dans ce rapport, ont participé **23 personnes**:

- Anaf Peter (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap);
- Beukeleirs Jan (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap);
- Cleirens Marie-Louise (Centrum Kauwenberg);
- Dekoninck Anne-Marie (Ministère de la Communauté française, Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse);
- Duval Elisabeth (La Trame);
- Goris Josée (POD Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie);
- Govaerts Rudy (WOTEPA);
- Maniscalci Giusto (Union des Villes et des Communes de Wallonie, section CPAS);
- Molinghen Sophie (SPP Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale);
- Mouna Khadi (La Trame);
- Passot Liv (OASES, Universiteit Antwerpen);
- Peña-Casas Ramón (Observatoire Social Européen);
- Rodet Nathalie (Centrum Kauwenberg);
- Roesems Truus (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie Brussel-Hoofdstad);
- Ruyters Christine (Ministère de la Région wallonne, Service des études et de la statistique);
- Snoeks Magda (Recht-Op);
- Struyven Alain (ATD Quart Monde);
- Vandericken Emmanuel (ATD Quart Monde);
- Une représentante de l'Union nationale des Mutualités Socialistes;

- Vanesse Cécile (Luttes Solidarités Travail);
- Van Leemputten Thierry (ATD Quart Monde);
- Verbeke Didier (Luttes Solidarités Travail);
- Verhulsel Patricia (WOTEPA).

La démarche a été animée par une **équipe pédagogique**, recrutée spécialement pour ce projet. Un membre de l'équipe du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été détaché à quart temps auprès de l'équipe pédagogique comme évaluateur. L'équipe pédagogique était composée de:

- Bellens Johan (accompagnateur pédagogique);
- De Muylder Régis (accompagnateur pédagogique);
- Meurant Béatrice (collaboratrice administrative);
- Van Hootegem Henk (évaluateur);
- Vereecken Frank (coordinateur).

Des **instances** spécifiques **ont accompagné les travaux**: un Comité de pilotage et une Commission d'accompagnement. Benoit Parmentier a présidé ces deux instances en tant que délégué du Comité de gestion du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Les membres étaient (* avec une participation active): Adriaensens Ghislaine* (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale), Bertholomé Marc* (Communauté française), Boigelot Nadine* (La Trame), Casaert Jan (Communauté flamande), Corveleyn Jos (GIReP), De Meyer Magda (sénatrice), De Spiegelaere Myriam* (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Ernotte Christophe* (Union des villes et communes de wallonie), Evrard Caroline* (Région wallonne), Fontaine Pierre*

(GIReP), Franzen Franziska (Communauté germanophone), Gevers Louis* (GIReP), Goossens Luc* (Universiteit Antwerpen), Horemans Ludo* (WOTEPA), Larmuseau Hendrik* (SPF Sécurité sociale), Lefèbvre Luc* (Luttes Solidarités Travail), Luyts Bert* (ATD Quart Monde), Moras Diane* (Antwerps Platform Generatiearmen), Morris Marc (Communauté flamande), Murges Michael (Communauté germanophone), Nicaise Ides (président du Comité de gestion), Notredame Luc (Région de Bruxelles Capitale), Nyssens Clotilde (sénatrice), Passot Liv* (Universiteit Antwerpen), Peña-Casas Ramón* (Observatoire social européen), Pensis Pascale (Région de Bruxelles Capitale), Piette Mireille (Union nationale des Mutualités Socialistes), Pochet Philippe (Observatoire social européen), Rabau Muriel (SPF Sécurité sociale), Vandenbussche Johan* (Cabinet integration sociale), Verbeke Didier* (Luttes Solidarités Travail), Verlinden Rika* (déléguée par la direction du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme). Les membres de l'équipe pédagogique participaient aux réunions de ces deux instances.

L'ensemble de la démarche a reçu le **soutien financier** du SPP Intégration sociale, de la Communauté française et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. La Région wallonne et la Fondation CERA ont apporté un soutien particulier aux associations.

Ce rapport rend compte d'un travail collectif et a été **rédigé** de la manière suivante:

- l'introduction, le texte relatif aux objectifs ainsi que le chapitre consacré à la méthode ont été rédigés par l'équipe pédagogique. Ces chapitres font état de travaux préalables au projet et de la phase préliminaire (partie I);
- la partie centrale qui rend compte directement des travaux des participants est composée de cinq chapitres thématiques: aspects financiers, emploi et travail, mise en œuvre des droits, sentiments humains et réflexions générales. Cette partie est le fruit d'une rédaction collective des participants au projet, suivant une méthode de travail qui est décrite dans la partie consacrée à la méthode (partie II);
- l'évaluation a été rédigée par l'équipe pédagogique, plus particulièrement par son évaluateur; les conclusions ont été rédigées par l'équipe pédagogique (partie III);
- le résumé a été rédigé par l'équipe pédagogique (partie IV).

Tous les participants ont eu l'occasion de relire et de commenter l'ensemble du rapport. Celui-ci a été présenté le 19 janvier 2004 aux membres de la Commission d'accompagnement de la recherche – action – formation.

PARTIE I

INTRODUCTION

OBJECTIFS

MÉTHODE

INTRODUCTION

1. CONTEXTE HISTORIQUE

La question de la mise au point d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs de pauvreté est évoquée dans l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté¹ dans les termes suivants:

«Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines [liés à la pauvreté et à la politique de lutte contre la pauvreté], de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate.»

Dans ce but, le Ministre de l'Intégration sociale de l'époque a confié, en 2000, à deux équipes universitaires la mission d'effectuer une recherche en termes d'indicateurs de pauvreté. Il s'agissait de l'OASES dirigé par le professeur Jan Vranken, qui s'est chargé des indicateurs non-monétaires, et du Centrum voor Sociaal Beleid, dirigé par le professeur Bea Cantillon, qui s'est occupé 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 Rapport Général

sur la Pauvreté ont manifesté leur inquiétude en raison du fait que, dans la phase actuelle, les populations les plus pauvres ne sont associées ni à l'élaboration de la connaissance sur la nature de la pauvreté ni à l'élaboration des indicateurs de pauvreté, ce qui est en contradiction avec 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 personnes les plus pauvres lorsqu'est rassemblée la connaissance nécessaire à la préparation des politiques. Si l'on veut leur donner plus de maîtrise sur leur avenir, elles doivent pouvoir apporter leur savoir et leurs expériences utiles pour tous, lors de l'élaboration de cette connaissance.

Ce projet est une contribution visant à mettre en œuvre les termes de l'article 3 de l'accord de coopération. Il s'inscrit dans une histoire dont le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)² a été une étape significative. Ce rapport ne constituait pas une fin en soi mais devait être un instrument dans la lutte contre la pauvreté. C'est à la suite du RGP que les pouvoirs publics ont signé l'accord de coopération dont il est fait mention. Les associations où les pauvres prennent la parole, partenaires du RGP, se sont engagées elles aussi dans le suivi de ce rapport.

Dans le RGP, la question des indicateurs de pauvreté n'est que mentionnée. Or il s'agit d'une problématique cruciale. Les associations partenaires du RGP ont, dès la fin des années 90, avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale entrepris une réflexion portant sur les lacunes des indicateurs de pauvreté actuellement utilisés; réflexion menée aussi par d'autres groupes et institutions en Europe. La présente introduction reprend une partie de l'argumentaire rédigé par les associations et situe aussi le contexte dans lequel se sont déroulés les réflexions et débats qui sont à l'origine du projet.

Ce contexte n'est pas seulement national. A Copenhague, en 1995, les chefs d'Etat et de Gouvernement présents au Sommet social ont adopté une déclaration finale qui affirme:

«Nous nous sommes réunis ici pour nous engager ... à œuvrer ... 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».

Dans le cadre de l'Union européenne, un ensemble d'indicateurs communs à tous les Etats membres a été adopté en décembre 2001 («indicateurs de Laeken»)³; la Belgique établit tous les deux ans un Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PANIncl) qui contient des indicateurs répartis en six grands domaines: les revenus, l'emploi, le logement, la santé, l'enseignement, l'intégration et la participation sociale.

2. LA PROBLEMATIQUE DES INDICATEURS DE PAUVRETE

Les points qui suivent (2.1 et 2.2) reprennent de larges extraits du texte rédigé par les Associations partenaires du RGP.⁴

2.1. 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. Engager 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).

Pour les associations concernées, il est important de souligner que ce qui a permis la participation des plus pauvres, c'est leur engagement militant dans des associations où elles peuvent s'exprimer. Si on ne

prend pas cette dimension en compte, on ne peut pas comprendre ce qui permet effectivement la participation de personnes qui vivent dans des conditions de très grande pauvreté.

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 personnes 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).

«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*» .⁶

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. Si les méthodes mises en œuvre pour ce dernier rapport prêtent largement à discussion⁷, il confirme l'importance accordée à la parole et la pensée des personnes pauvres pour une juste appréhension de la grande pauvreté.

2.2. 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 dépossé-

der de leur propre savoir.

Les plus pauvres, «ni vus, ni connus»

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

En premier lieu, les personnes les plus pauvres ne sont pas atteintes pour l'élaboration des statistiques, alors même que la situation qu'elles vivent est au cœur 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 à partir 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 plus de 50 000 immigrés sans papiers, présents dans le pays depuis parfois fort longtemps, qui échappaient à toute statistique.

En deuxième 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 pauvres ne sont pas repris dans les statistiques et le fait qu'on invoque des difficultés techniques 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 fait que ces enquêtes ignorent de telles réalités sème le doute sur leur valeur scientifique et porte atteinte à l'égalité de dignité 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 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» (§ 16.e) et «d'élaborer des méthodes permettant de mesurer toutes les formes de pauvreté, en particulier la pauvreté absolue» (§ 25).

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. Il peut s'agir d'un objectif explicite des politiques sécuritaires qui cherchent à établir une cartographie précise des «zones à risque», pour en renforcer le contrôle social et policier. Le fait de stigmatiser certaines zones ou catégories de personnes suscite la méfiance et conduit les personnes visées à ne pas oser s'exprimer. Les associations soulignent la rareté des indicateurs mettant en évidence la résistance des pauvres et leurs luttes pour sortir de la pauvreté. 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 s'associer réellement avec les populations pauvres.

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.

Quand un organisme international, comme la Banque mondiale, veut rassembler les témoignages de milliers de personnes pauvres à travers le monde, comment s'y prend-il? Il se tourne 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 ...

Plaidoyer pour une approche plus équilibrée

Depuis maintenant 10 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 spécia-*

listes 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 (1998), qui a grandement contribué à la définition des indicateurs utilisés par le PNUD, doit également être pris en compte. Il affirme que

«le développement doit être considéré comme le processus par lequel les libertés réelles des personnes s'accroissent»⁷.

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.

Bien que les méthodes actuelles de recherche sur la pauvreté tiennent encore trop peu compte des critiques exposées ici, on peut néanmoins citer quelques initiatives tentant d'y remédier partiellement. On peut se référer, à titre d'exemples, à la recherche «Naar het middelpunt der armoede?»⁸ effectuée par le groupe de recherche Casum, et à une étude concernant le soutien en matière d'éducation «Une éducation réussie malgré la pauvreté» effectuée par le Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté (GIReP). Ces deux recherches sont menées en collaboration avec «Centrum Kauwenberg»: leurs conclusions sont discutées par les personnes vivant dans la pauvreté qui collaborent aux recherches, relisent et corrigent les textes. Les associations LST et TROC ont réalisé une recherche à propos de la maîtrise sur l'habitat qu'ont les plus pauvres dans une démarche commune avec des chercheurs du centre interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social des Facultés universitaires Notre Dame de la Paix de Namur⁹. Ce type de recherche est cependant encore loin d'être généralisé. Il faut aussi mentionner le travail de prise de parole des personnes les plus pauvres dans le cadre de leurs associations, condition préalable à leur participation.

OBJECTIFS

La situation de départ décrite dans l'introduction, concernant tant les lacunes des indicateurs de pauvreté que la problématique de la participation des personnes vivant dans la pauvreté a conduit à définir un double objectif:

1. trouver des pistes pour élaborer des indicateurs de pauvreté qui rendent effectivement compte de la réalité vécue par les personnes et les ménages pauvres; y compris par les groupes le plus touchés par la misère.
2. permettre la participation des personnes très pauvres à l'ensemble de la recherche, en concertation avec d'autres acteurs concernés par la problématique de la pauvreté.

Ces deux objectifs sont liés l'un à l'autre. Pour tenter de rendre compte de la réalité vécue en milieu pauvre, il était nécessaire de prendre comme point de référence l'expérience des personnes pauvres telle qu'elles-mêmes pouvaient l'apporter. Il fallait aussi qu'elles puissent être partie prenante de toutes les étapes du projet.

On ne peut nier qu'il y a là une difficulté, un paradoxe. En effet comment des personnes qui ont vécu – et vivent encore aujourd'hui – dans des conditions très dures qui handicapent toute participation pourraient-elles prendre part à un programme comme celui-ci? La participation des personnes les plus pauvres ne se décrète pas dans un bureau. Durant la phase préparatoire, une réflexion approfondie a été menée sur les conditions qui la rendent possible. Elle a pu prendre

appui sur la longue expérience des personnes pauvres qui se rassemblent dans des associations.

Le second objectif renvoie à l'article 3 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la lutte contre la pauvreté en Belgique (cité plus haut). Il s'agit donc de mobiliser ces différents groupes dans le projet et, en les rassemblant, favoriser l'émergence d'un mini-débat de société.

MÉTHODE

Au départ du projet, la question centrale était de savoir s'il est possible de produire des indicateurs de pauvreté qui rendent mieux compte de la réalité vécue par les personnes pauvres. Il s'agissait d'abord de considérer les indicateurs communément appelés indicateurs «scientifiques», censés décrire les différents domaines de la vie. Mais il s'agissait aussi d'aborder l'impact, sur la vie des pauvres, des mesures prises pour lutter contre la pauvreté, et donc de traiter des indicateurs «politiques».

D'emblée il a fallu tenir compte de cette difficulté: d'une part, le sujet à traiter est très vaste puisqu'il touche l'ensemble des aspects de la pauvreté; d'autre part la question des indicateurs est une problématique restreinte, technique et, au départ, peu familière aux personnes vivant dans la pauvreté.

1. LA DÉMARCHE

Une innovation essentielle du RGP est que des personnes en grande pauvreté ont été associées à son élaboration. Cette méthode a montré non seulement que ce type de dialogue est possible et utile pour l'élaboration d'un tel rapport; elle a montré surtout que des personnes vivant dans la grande pauvreté apportent une dimension essentielle à l'approfondissement des questions liées à la pauvreté, un apport que personne n'est en mesure de fournir à leur place. Comme mentionné dans l'introduction, les associations où les pauvres prennent la parole ont vécu de nombreuses expériences – parfois difficiles – de dialogue avec d'autres acteurs de la société. Le RGP et la dynamique qui a suivi ce rapport s'inscrivent dans cette histoire.

Dans la suite de la méthode développée pour la réalisation du RGP, nous avons pu nous appuyer aussi sur la méthode du croisement des savoirs mise en œuvre lors de deux programmes qui ont fait travailler ensemble des personnes vivant dans la grande pauvreté avec des universitaires¹¹ d'une part et des professionnels¹¹ d'autre part. Le premier programme a consisté à faire travailler ensemble des personnes vivant dans la grande pauvreté et des universitaires en créant les conditions pour que les savoirs se rencontrent, se croisent et contribuent ainsi à l'émergence d'un nouveau savoir. Le second a cherché à créer les conditions pour que des professionnels et des personnes issues du monde de la grande pauvreté se forment ensemble; les uns étant détenteurs de l'expérience d'une vie dure en butte à l'injustice, les autres étant porteurs de pratiques exercées dans le cadre institutionnel.

Dans ce projet sur les indicateurs de pauvreté, il s'agissait de croiser différentes formes de savoir émanant des personnes vivant dans la pauvreté, du monde scientifique, des administrations, et des partenaires sociaux pour aboutir à l'élaboration d'une nouvelle approche des indicateurs permettant de mieux cibler et mesurer la pauvreté et les effets des politiques mises en œuvre pour combattre la pauvreté. Ce projet devait permettre aux personnes vivant dans la pauvreté d'être réellement partie prenante et point de référence du projet. D'autre part il fallait qu'il y ait un véritable croisement des savoirs entre les différents participants, dans lequel l'expérience de chacun est reconnue par les autres. Il est évident que tous les participants ne bénéficient pas du même bagage de départ. Pour que le groupe de personnes vivant dans la pauvreté ait les mêmes chances de participation au projet il devait bénéficier d'une attention particulière.

Enfin l'implication de tous les acteurs devait être garantie dans la construction de chaque étape de la recherche, l'objectif étant de permettre

une participation égale de chacun dès le départ du projet jusqu'à la réalisation du rapport final.

2. LES PARTICIPANTS

2.1. Les personnes vivant dans la pauvreté

Il fallait faire place à la connaissance que les très pauvres eux-mêmes ont de leur condition et aussi de la société dans laquelle ils vivent. Ils détiennent, en effet, une expérience unique du fait de leur vécu de la misère et de l'exclusion que celle-ci entraîne. Eux seuls connaissent le poids réel de la souffrance engendrée par les conditions dans lesquelles ils vivent.

Ces personnes ont été choisies au sein d'associations où les pauvres prennent la parole, ceci pour plusieurs raisons.

- Ce sont ces associations, avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, qui ont porté ce projet. Ce sont elles qui ont proposé à certains de leurs militants de s'y engager, au nom de tous.
- Ces associations sont des lieux où les plus pauvres trouvent les moyens de s'exprimer, peuvent échanger avec d'autres personnes qui vivent des expériences semblables aux leurs; ce sont des lieux où ils peuvent se forger une pensée individuelle et collective. Faire partie d'une telle association permet à la personne pauvre qui participe au projet d'être présente non seulement à titre personnel mais aussi – et surtout – comme déléguée de son milieu. Ces associations ont été partenaires du RGP.
- Enfin dans ce projet, on attendait de l'association dont la personne est déléguée qu'elle puisse soutenir celle-ci tout au long du projet.

De même le militant délégué restait actif au sein de son association. Ainsi, en étant délégué, le militant n'est pas détaché dans le projet d'une façon qui le coupe de son milieu, mais il reste tout à fait ancré dans la réalité quotidienne qui est la sienne et celle de son milieu.

Les douze personnes vivant dans la pauvreté qui ont participé au projet ont été déléguées par les associations suivantes: Luttes Solidarités Travail, le mouvement ATD Quart Monde, La Trame, Centrum Kauwenberg, Wotepa et Recht-op.

2.2. Les scientifiques

Ceux-ci ont déjà largement travaillé la question des indicateurs de pauvreté. Les indicateurs actuellement utilisés s'appuient en grande partie sur leurs travaux. Les scientifiques sont donc porteurs d'une connaissance approfondie sur la question elle-même, mais aussi sur la manière dont il est possible de la traiter avec rigueur. Leur participation était indispensable pour apporter cette connaissance spécifique. Il y avait encore un autre enjeu à leur présence: que la connaissance qui émerge de ce croisement des savoirs soit répercutée et reconnue au sein du monde scientifique. Deux organismes scientifiques ont délégué chacun un participant: l'Observatoire social européen (OSE) et l'université d'Anvers (UA).

2.3. Les administrations et institutions

Celles-ci jouent un rôle clé dans la mise en œuvre concrète de certains droits et dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Les services qu'elles assurent sont déterminants pour les pauvres. Leur rôle dans le projet était donc essentiel. Il était important que les personnes délé-

guées de ce groupe soient attentives à relever tous les mécanismes internes qui pourraient empêcher les personnes vivant dans la pauvreté d'accéder à ces services et administrations.

Plusieurs délégués d'administrations fédérales, régionales et communautaires ont rejoint le projet, à la suite d'un engagement préalable de leurs hiérarchies respectives. Il s'agissait d'un représentant de l'Observatoire de la Santé et du social de la Région Bruxelles-Capitale, d'un membre d'une administration de la Communauté flamande, d'un délégué de l'Union des Villes et des Communes de la Région wallonne, section CPAS, de deux représentants du SPP intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale (un francophone et un néerlandophone), d'une personne affectée au Service des Etudes et de la Statistique de la Région wallonne, ainsi que d'un représentant de l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse de la Communauté française.

2.4. Les partenaires sociaux

La présence des partenaires sociaux était souhaitée dans ce projet. Le rôle qu'ils jouent tant au niveau de la représentation que de la défense de certains groupes de population, parmi lesquels des personnes vivant dans des conditions très difficiles, est essentiel dans le fonctionnement démocratique de nos sociétés. La plupart des partenaires sociaux approchés durant la phase préliminaire n'ont pas pu participer au projet, pour diverses raisons.

Parmi les interlocuteurs sociaux, seule l'Union nationale des mutualités socialistes a délégué un travailleur social pour participer au projet.

3. EQUIPE PEDAGOGIQUE, COMITE DE PILOTAGE ET COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT

3.1. L'équipe pédagogique

Une équipe pédagogique, responsable du projet, avait pour mission de réguler les relations entre les différents participants et l'avancée des travaux.

Cette équipe comprenait un coordinateur de projet qui supervise le déroulement des travaux et les aspects administratifs liés au projet. Un collaborateur administratif, employé à mi-temps, et un évaluateur mis à disposition pour l'équivalent d'un quart-temps par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale faisaient partie de cette équipe. Enfin celle-ci comprenait deux accompagnateurs dont la fonction spécifique est d'avancer avec les personnes vivant dans la pauvreté. Ils ont été mis à disposition par les associations partenaires de la recherche. Les difficultés liées aux conditions de vie des personnes pauvres constituent autant d'obstacles à leur participation à un tel projet; c'est ce qui a justifié la présence dans l'équipe pédagogique de deux accompagnateurs engagés chacun à mi-temps, un néerlandophone et un francophone.

Il convient de noter que les participants scientifiques et délégués des administrations ne disposaient pas de vis-à-vis spécifique dans cette équipe pédagogique, hormis le coordinateur dont les fonctions étaient clairement plus globales. Ceci a pu constituer un manque sur lequel nous reviendrons dans l'évaluation.

3.2. Le Comité de pilotage

Depuis la phase préliminaire, la gestion de l'ensemble du projet a été assurée par un Comité de pilotage. Celui-ci comprenait des représentants de services publics, d'institutions scientifiques, d'associations de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'un représentant du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et un délégué du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Depuis avril 2002, les membres de l'équipe pédagogique ont intégré le Comité de pilotage. Celui-ci s'est réuni régulièrement sous la présidence d'un membre du Comité de gestion du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Il avait pour mission de superviser les travaux de l'équipe pédagogique et d'être garant du déroulement des travaux conformément aux objectifs du projet.

3.3. La Commission d'accompagnement

Cette Commission regroupait, outre les membres du Comité de pilotage, des représentants des autorités subsidiaires et des administrations, institutions, entités scientifiques et associations qui avaient délégué des membres au sein du projet. Elle s'est réunie à deux reprises au cours du projet afin que l'équipe pédagogique lui rende compte de l'évolution des travaux. Elle s'est réunie une dernière fois, à la fin du projet pour prendre connaissance des résultats du travail accompli.

4. LES PHASES DU PROJET

4.1. Phase préliminaire

Dans les suites du RGP, depuis le moment où on a affirmé l'intérêt de mettre en œuvre l'article 3 de l'accord de coopération qui préconise d'approfondir la question des indicateurs de pauvreté en concertation avec tous les acteurs concernés, jusqu'au moment de la mise en route concrète du projet, il s'est écoulé plus de deux ans.

Les associations où les pauvres prennent la parole, qui avaient participé à l'élaboration du RGP, ont joué, avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, un rôle moteur dans cette réflexion initiale, comme dans la suite du programme. Elles ont été rejointes par différents partenaires issus des administrations, du monde scientifique et politique. C'est ainsi que s'est constitué le Comité de pilotage qui a conduit les différentes étapes préalables au lancement du projet.

Cette phase a d'abord permis aux partenaires de se mettre d'accord sur les objectifs d'un tel projet et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. En schématisant, nous pouvons relever quatre aspects qui ont fait l'objet de réflexions et débats et sur lesquels un accord était nécessaire avant de démarrer concrètement le projet:

- les indicateurs actuellement utilisés: état de la situation;
- la méthode de dialogue: réflexion qui a conduit le groupe à choisir la méthode du «croisement des savoirs»;
- les conditions à réunir permettant la participation de tous;
- les moyens à dégager, y compris les aspects financiers et la recherche des fonds nécessaires.

Phase préliminaire - (janvier 2000 – juin 2002)

- Plusieurs réunions des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale débouchent sur la proposition de recherche.
- Ce groupe de travail est élargi et devient le groupe de pilotage du projet.
- Une personne travaillant au projet met au point les modalités concrètes (juillet 2001 – décembre 2001).
- L'équipe pédagogique est constituée et entame ses travaux (avril 2002).
- Les différents acteurs sont contactés.

Phase initiale - (juillet 2002 – décembre 2002)

- Réunions préparatoires regroupant les participants par "groupes d'acteurs".
- Réunions plénières du groupe.

Phase de développement des thèmes - (janvier 2003 – août 2003)

- Evaluation intermédiaire (réalisée par l'évaluateur auprès des participants) et réflexion de l'ensemble des participants sur la poursuite des travaux.
- Groupes de travail unilingues réfléchissant aux thèmes.
- Réunions plénières pour échanger sur les résultats des discussions.

Phase de rédaction du rapport final - (septembre 2003 – décembre 2003)

- Les participants réfléchissent ensemble à la poursuite des travaux.
- Groupes bilingues travaillant à la rédaction des chapitres thématiques (octobre – novembre 2003).
- Relecture des textes (novembre – décembre 2003).
- Réunion plénière de clôture (15 décembre 2003).
- Evaluation finale (réalisée par l'évaluateur auprès des participants).

En juillet 2001, une personne a été engagée pour accomplir un certain nombre de tâches en vue de conclure la phase préparatoire. Cette personne a travaillé six mois à mi-temps.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, via le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, a assuré, durant cette phase préliminaire, la direction du projet.

En avril 2002, l'équipe pédagogique a été mise en place; elle a été chargée de conclure la phase préliminaire en concrétisant l'engagement des différents participants. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a signé des conventions avec les associations participant au projet. Au cours de la phase préliminaire, une réflexion approfondie a été menée concernant les moyens à mettre en œuvre pour permettre la participation des personnes vivant dans la pauvreté; notamment à propos de la rémunération. Ce sont les associations – et non pas le Centre – qui ont été responsables du choix des militants et de leur mode de rétribution, dans le cadre spécifié par les conventions.

La question de la rémunération des militants est délicate et a fait l'objet de longues réflexions durant la phase préliminaire, notamment au sein des associations. Différents arguments ont été mis sur la table, qui reflètent aussi différentes sensibilités:

- la parole des militants d'association doit rester libre: une expression de la vie dure que les personnes vivant dans la pauvreté connaissent et des luttes qu'elles mènent. Pour certains militants, cela n'est pas compatible avec une rémunération; avis qui n'est pas partagé par tout le monde;
- dans ce projet, chaque participant apportait son expérience et son savoir. Reconnaître financièrement cet apport en se basant sur les

barèmes habituellement utilisés dans la société faisait apparaître de grandes inégalités;

- la participation des personnes vivant dans la pauvreté leur demande un énorme investissement qui constitue plus qu'une contribution: c'est un véritable travail. Il est normal que celui-ci soit reconnu. Il est nécessaire de donner à ces personnes les moyens de leur participation.

Finalement, la convention signée entre le Centre et chacune des associations prévoyait que la décision du mode de rémunération relevait de la responsabilité de l'association en accord avec la personne concernée. De plus le choix s'est fait dans la transparence pour tous les participants issus du monde de la pauvreté.

Sur cette base, en fonction de la situation de chacun, l'association a choisi la solution qui convenait le mieux à la personne concernée, après concertation avec l'équipe pédagogique. Le but essentiel était de donner à chaque participant les moyens de s'engager dans la durée. Les militants d'une association ont choisi de ne percevoir aucune rémunération.

Durant cette période, l'équipe pédagogique a également pu confirmer la présence des autres participants au sein du projet. Ainsi, les deux organismes scientifiques qui avaient manifesté la volonté de collaborer aux travaux pendant la phase préparatoire, ont signé une convention avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. La convention prévoyait que le collaborateur scientifique serait disponible pour le projet à raison d'un tiers-temps. De même, plusieurs administrations fédérales, régionales et communautaires ont confirmé leur participation, ainsi qu'un interlocuteur social. Il est à noter que ces institutions-là n'ont pas signé de convention avec le Centre pour l'égalité des chances. Il n'y avait entre ces institutions et le projet aucun lien contractuel financier; les administrations et la mutualité acceptant de

déléguer une personne pour les besoins du projet dans le cadre de ses prestations de service.

4.2. Phase initiale

Cette phase a duré de juillet à décembre 2002. Etant donné la diversité des participants et le fait que chacun ne disposait pas du même bagage par rapport au sujet à traiter, l'équipe pédagogique a préféré que les discussions initiales (été 2002) se déroulent dans chaque groupe d'acteurs de manière distincte avant d'arriver aux rencontres plénières.

Plusieurs associations avaient exprimé clairement dès le début de la phase préliminaire un certain nombre d'inquiétudes quant à la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Une personne pauvre qui est déléguée pour participer à un tel projet doit rester ancrée dans son environnement habituel: celui de sa vie quotidienne et de ses engagements au sein de son association. Par ailleurs, participer à un tel projet demande un véritable travail à long terme. Le rythme des personnes vivant dans la pauvreté n'est pas forcément celui des autres participants. Elles ont besoin de temps pour saisir les enjeux, pour percevoir tous les aspects d'un travail qui est beaucoup plus familier aux autres. Elles ont aussi besoin de temps pour se forger leur pensée et pouvoir la transmettre à d'autres.

Pour veiller à cela, nous avons déjà parlé du rôle des deux accompagnateurs qui font partie de l'équipe pédagogique. Mais il a fallu aussi permettre un rythme de travail adapté à la réalité vécue par les personnes pauvres. La participation de celles-ci a suivi un rythme en trois phases: travail au sein de leur association, travail entre militants des différentes associations et travail en plénière avec les autres partici-

pants. Ce rythme était nécessaire pour permettre à chaque militant d'entrer dans le projet au départ, d'intégrer les avancées ensuite et de préparer son apport. Le travail entre militants se faisait le plus souvent entre militants de même langue. Cependant, dès le départ et à plusieurs reprises, les militants se sont retrouvés tous ensemble dans des rencontres bilingues qui ont été très appréciées et qui se sont avérées nécessaires pour favoriser leur participation. A la fin du projet, le rythme a dû s'accélérer pour respecter les délais imposés et a dès lors été plus difficile à suivre pour les personnes vivant dans la pauvreté; c'est un point qui est analysé dans l'évaluation.

L'ensemble des participants s'est réuni pour une série de rencontres à partir du mois de septembre 2002. Dans les mois qui ont suivi, trois rencontres de ce type ont été organisées, qui ont été complétées par des rencontres intermédiaires avec les différents groupes d'acteurs. Les réunions plénières ont été organisées dans un centre de conférences offrant toutes les accommodations techniques et pratiques nécessaires à ce genre de réunions. Une attention particulière a été accordée aux échanges informels – les temps de pause et de déjeuner – pour lesquels la salle choisie offrait également les meilleures dispositions.

La première rencontre entre tous les participants a été organisée en septembre 2002. Après une introduction sommaire par le coordinateur du projet, et le rappel des phases préparatoires aux réunions plénières, celui-ci a également rappelé les principes fondamentaux qui sont à la base des rencontres: le respect et l'écoute de l'autre, la confidentialité des échanges, ainsi que la propriété collective de l'ensemble des travaux.

Dispositions éthiques¹²

Un dialogue empreint de respect mutuel

Dans un processus de dialogue, chacun apporte sa connaissance; chacun donne et reçoit des explications. C'est justement en rassemblant les différentes formes de savoir que nous pouvons aboutir à un nouveau savoir. Mais pour ce faire, il est essentiel de respecter et de reconnaître le savoir de l'autre. Le savoir apporté par un participant doit être reconnu par les autres. La reconnaissance de l'autre se traduit d'abord par l'écoute.

Bien entendu, cela ne signifie pas que toute divergence d'opinion est exclue. S'il est impossible d'aboutir à un consensus, diverses possibilités se présentent. Les partenaires du dialogue peuvent se mettre d'accord pour:

- reprendre les différentes opinions dans le rapport final (en identifiant leurs auteurs respectifs);
- ne reprendre aucune conclusion sur ce point dans le rapport final;
- se contenter de mentionner la divergence d'opinion dans le rapport final, sans autre précision.

Un dialogue respectant la confidentialité

Une grande partie du savoir apporté dans le dialogue part du vécu; l'ensemble des apports doit donc être traité avec la discrétion nécessaire. Cela signifie que toutes les interventions des participants – orales et/ou écrites – n'ayant pas fait l'objet d'une publication collective doivent rester confidentielles.

Concrètement, cela signifie également que:

- lors du décryptage des enregistrements des entretiens, on fait en sorte que les personnes dont on parle ne puissent pas être identifiées;
- chacun a le droit de demander que son intervention ne soit pas enregistrée ou de faire une intervention anonyme (dans ce dernier cas, il sera toutefois indiqué à quel groupe d'acteurs l'auteur de l'intervention appartient);
- chaque participant a le droit de supprimer des éléments de son intervention (dans le rapport, on indiquera qu'un passage a été enlevé) et/ou d'ajouter un bref commentaire après avoir relu le décryptage des discussions.

Les données de base du projet, une propriété collective

Une recherche menée par le biais du croisement des savoirs est une recherche collective débouchant sur une publication collective. Les données résultant du processus de dialogue doivent être considérées comme la propriété collective de l'ensemble du groupe de participants.

Cela signifie :

- que le rapport final doit être considéré comme le résultat collectif du dialogue;
- qu'aucun participant ne peut utiliser ces données de base à titre individuel pendant ou après le projet, sauf si le comité de pilotage du projet a donné son accord.

Lors de la première rencontre, les participants se sont tout d'abord pré-

sentés les uns aux autres. Pour ce faire, ils se sont retrouvés en petits groupes de deux à trois personnes, dans lesquels chacun devait tenter d'en savoir plus sur la personne qui lui faisait face, afin de faire part de ce qui lui semblait important de dire à son sujet à l'ensemble des participants dans une session plénière.

L'après-midi, les participants ont été répartis en petits groupes de quatre à cinq personnes parlant la même langue. Dans ces groupes, chacun devait brièvement présenter un fait vécu, significatif de ce qu'une personne vivant dans la pauvreté pouvait rencontrer. Il ne pouvait s'agir d'une expérience personnelle, ni de celle vécue par un parent au premier degré.

Après avoir laissé le temps nécessaire à chacun d'exposer ce fait, il a été demandé aux autres personnes présentes dans le groupe de noter des mots qui leur venaient à l'esprit à l'écoute du fait raconté, mots dont le nombre n'était pas fixé. A la fin des exposés, ces mots ont été réunis par le représentant de l'équipe pédagogique présent dans chaque groupe, afin d'être communiqués aux autres participants dans une session plénière.

Chaque participant ayant la liste des mots, il lui a été demandé d'en choisir un certain nombre et de le définir, c'est-à-dire de donner la signification que ce mot avait pour lui. Ce travail de définition a constitué la préparation de la deuxième plénière.

La deuxième rencontre a été organisée le 22 octobre 2002. Tous les participants se sont retrouvés autour de la liste des mots relevés précédemment, dans laquelle il leur avait été demandé de choisir ceux qui retenaient particulièrement leur attention, et pour lesquels ils pouvaient également donner une définition.

Le travail de cette journée s'est poursuivi en deux temps. D'abord les participants, répartis en deux groupes selon leur langue, ont donné chacun leurs définitions. Le travail s'est ensuite poursuivi par groupes d'acteurs: pour chaque langue, un groupe comprenant les personnes vivant dans la pauvreté et un groupe comprenant les autres participants. Le travail consistait à regrouper les mots qui avaient été définis et à donner un titre à chaque groupe de mots ainsi formé.

Cet exercice demandait un travail relativement long qui a simplement été entamé durant la journée du 22 octobre. Il a été poursuivi par groupes de travail entre la plénière du 22 octobre et la suivante.

La troisième réunion a été organisée le 17 décembre 2002. Au cours d'une plénière bilingue, chaque groupe de travail a présenté les séries de mots telles que le groupe les avait constituées. Durant la seconde partie de la journée, un échange entre les groupes a été proposé afin que les participants puissent débattre sur la manière dont ils avaient réalisé les regroupements de mots. Pour faciliter cet échange, le travail s'est effectué par groupes linguistiques (francophone et flamand). Ce qui évitait de devoir passer par la traduction simultanée.

Ce travail interactif a permis les premiers débats entre groupes d'expériences. Voici un exemple pour préciser:

Un groupe de personnes vivant dans la pauvreté avait fait un regroupement de mots dont la conclusion affirmait que, lorsqu'on est pauvre, devoir passer par des services sociaux pour faire valoir ses droits pouvait être source de problèmes nouveaux. Cette conclusion avait provoqué une réaction de la part d'un délégué d'une administration, lequel ne comprenait pas

qu'on puisse dire que les services sociaux étaient source de nouveaux problèmes. Cela a suscité une intéressante discussion au cours de laquelle le groupe a évoqué un certain nombre de situations vécues...

Ceci nous amène à préciser des choix méthodologiques faits dans ce projet. Nous n'avons pas voulu partir d'indicateurs existants pour les critiquer et en proposer éventuellement de nouveaux. Nous sommes toujours partis de la réalité telle qu'elle est vécue par les personnes pauvres. Ce choix s'explique par au moins deux raisons qui sont essentielles dans la méthode du «croisement des savoirs»:

- mettre les personnes vivant dans la pauvreté devant des indicateurs déjà construits ne leur permet pas de bâtir leur propre pensée à partir de leur vécu. Ils peuvent tout au plus dire s'ils sont d'accord ou pas. Contraindre les participants issus de la pauvreté à se situer face à une réflexion déjà construite et menée en dehors d'eux était contraire à la démarche;
- la réflexion sur les indicateurs devait s'enraciner dans la réalité vécue par les personnes pauvres. Le point de départ devait donc être leur vécu et non une quelconque théorie.

Ce choix méthodologique a eu bien sûr des implications sur le déroulement du projet. Une telle démarche ne peut pas se faire rapidement et s'inscrire dans un projet à court terme. Il faut un certain temps pour qu'elle se mette en route et se développe. Il faut aussi du temps pour que des liens se tissent entre les participants de manière à ce qu'ils puissent travailler ensemble. Nous reviendrons sur cet aspect des choses dans l'évaluation du projet qui tentera de dire dans quelle mesure une telle démarche peut être menée à bien en moins de deux ans.

Cette volonté de prendre du temps et de respecter un rythme compatible avec la méthodologie explique la longueur de la phase initiale. Mais elle s'est aussi répercutée en janvier et septembre 2003, moments où il fallait proposer la mise en route des deux phases suivantes. Chaque fois, nous avons pris du temps pour réfléchir avec l'ensemble des participants à la manière d'entreprendre ces étapes successives. Pour certains participants, nous avons consacré trop de temps à ces aspects méthodologiques. L'équipe pédagogique, en faisant ce choix-là, cherchait à créer les accords nécessaires entre participants pour mener à bien ces deux étapes et à renforcer la relation de confiance entre participants. Ce qui semblait autant de conditions pour avancer dans le projet en respectant la méthode choisie. L'évaluation pourra dire les avantages et les difficultés d'une telle méthodologie dans le cadre de ce projet.

4.3. Phase de développement des thèmes

En janvier 2003, nous avons réalisé une évaluation intermédiaire, conduite par l'évaluateur du projet. Celui-ci a interrogé tous les participants; ce qui a permis à chacun de s'exprimer sur la manière dont il avait vécu la première phase et sur ses attentes par rapport à la suite. Ce travail a servi à réfléchir au déroulement des phases suivantes.

Fin janvier et début février, nous avons organisé deux plénières pour permettre aux participants de discuter de la manière de poursuivre le travail et des thèmes à développer. Les participants ont opté pour la constitution de groupes de travail linguistiques. Il y a donc eu deux groupes de travail, l'un réunissant tous les participants d'expression néerlandaise et l'autre tous les participants d'expression française. Ce choix de travailler en groupes linguistiques a été longuement débattu; il n'a pas fait l'unanimité d'emblée. Il a finalement été retenu pour faci-

lité l'expression et les échanges, en évitant de devoir faire des traductions simultanées. Chaque groupe a choisi ses thèmes de travail indépendamment l'un de l'autre. Néanmoins, par l'investissement de l'équipe pédagogique dans les deux groupes, chaque groupe pouvait être tenu au courant de l'évolution du travail de l'autre groupe. Dans les deux groupes, pour choisir les thèmes qui allaient être développés, les participants se sont basés sur les échanges de la première phase, et en particulier sur les débats qui avaient suivi le travail sur le regroupement des mots.

Dans le groupe francophone, les participants ont choisi d'approfondir des thèmes qui avaient suscité des débats entre participants lors de la plénière de décembre, c'est-à-dire les sujets où ils sentaient que les points de vue étaient différents entre les personnes vivant dans la pauvreté et les autres. C'est ainsi que le groupe a choisi de partir de la question: qu'est-ce qui conduit à (ou maintient dans) la pauvreté? Le second thème portait sur les droits et la mise en œuvre des droits, ainsi que sur le rôle des services sociaux.

Dans le groupe néerlandophone, les participants ont choisi d'aborder la question des aspects financiers, y compris la problématique de l'endettement. Le second thème retenu par ce groupe portait sur les sentiments humains. En effet, l'exercice des regroupements de mots avait montré que les sentiments constituaient une question considérée comme primordiale par tous les participants. Certes le sujet est complexe, mais il paraissait nécessaire de l'aborder.

Les groupes de travail linguistiques ont fonctionné de fin février à fin mai. Ces groupes se sont réunis six à sept fois chacun.

Au cours du mois de juin 2003, nous avons consacré plusieurs ren-

contres plénières pour mettre en commun les travaux des deux groupes. Il y a d'abord eu deux journées de travail consécutives, les 5 et 6 juin. Chaque journée a été consacrée à la présentation des travaux d'un groupe, suivie par une discussion au sein de groupes bilingues plus restreints. A partir du décryptage des travaux de ces deux journées, nous avons organisé une troisième journée de travail plénière, le 30 juin. Au cours de cette journée, l'équipe pédagogique a présenté une synthèse des travaux de cette deuxième phase. En groupes restreints bilingues, les participants ont discuté cette synthèse et dégagé les grands thèmes devant apparaître selon eux dans le rapport final. Dans cette phase-ci, les groupes restreints comportaient toujours des personnes vivant dans la pauvreté et d'autres participants et étaient bilingues.

Durant les mois de juillet et août, aucune plénière n'a été organisée. Ce temps a été consacré à la mise en ordre des matériaux élaborés durant tout le projet. L'ensemble des rencontres plénières, mais aussi les groupes de travail ont été enregistrés et décryptés. Ces documents ont été indexés pour pouvoir les utiliser plus facilement lors de la troisième phase. Tous les participants disposaient des matériaux bruts qu'ils ont pu travailler durant cette période afin de préparer la troisième phase.

Il convient de faire ici une remarque sur cette deuxième phase. Lors des mises en commun du mois de juin, étaient apparus certains points de discussion ou de débat entre les deux groupes de travail. Tel groupe exprimait telle idée qui était éventuellement mise en cause par des membres de l'autre groupe. Comme les groupes étaient des groupes linguistiques, on pouvait se demander si les points de vue étaient différents en fonction du rôle linguistique. C'était une question importante. Durant les mois d'été, les participants issus du monde de la pau-

vreté, neerlandophones et francophones, se sont réunis pour approfondir deux questions à propos desquelles des points de vue différents étaient apparus entre les deux groupes linguistiques; il s'agissait des questions de l'aide à l'emploi et de l'école. Ces participants, avec leurs accompagnateurs respectifs, ont pris les moyens d'approfondir sérieusement ces deux questions, de comprendre le contexte dans lequel les points de vue des uns et des autres avaient été donnés. La conclusion de ces rencontres est sans équivoque: la réalité vécue par les personnes pauvres n'est pas fondamentalement différente entre le Nord et le Sud du pays. La façon dont la souffrance liée aux conditions de pauvreté est ressentie par les personnes est la même; les efforts mis en œuvre par les pauvres pour faire face à leur situation sont de la même nature. Bien entendu, comme dans n'importe quel groupe humain, on peut rencontrer, chez les personnes vivant dans la pauvreté, des points de vue différents. Mais nous avons vu, dans le contexte de ce projet, qu'on ne pouvait pas dire que c'était lié à leur appartenance à une communauté linguistique.

4.4. Phase de rédaction

Au courant du mois de septembre, nous avons à nouveau consacré deux rencontres plénières pour faire le point des avancés des travaux, décider de la manière de terminer cette recherche et enfin arrêter les thèmes principaux qui seraient développés dans le rapport final. Le choix de ces thèmes découlait logiquement des travaux de la phase précédente. Les participants ont décidé de faire quatre chapitres centraux: les aspects financiers, le travail et l'emploi, la mise en œuvre des droits et les sentiments humains.

Pour aller jusqu'au bout de la rédaction de ces chapitres, il a été décidé de constituer deux groupes de travail. A ce stade, il semblait nette-

ment préférable de fonctionner en groupes bilingues, même si ce choix imposait de prendre des dispositions particulières pour assurer des traductions simultanées. Chaque groupe comportait des participants représentant les différents partenaires de la recherche.

Chaque groupe de travail s'est vu confier deux thèmes. Parmi les quatre thèmes, on pouvait distinguer deux thèmes déjà bien avancés et deux thèmes encore à approfondir. En effet les thèmes relatifs aux aspects financiers ainsi qu'à l'emploi et au travail avaient déjà été largement traités dans la phase précédente et tous les éléments étaient déjà disponibles pour conclure la réflexion sur ces deux sujets. Les deux autres thèmes, à savoir les sentiments humains et la mise en œuvre des droits, avaient aussi été longuement débattus au cours de la phase précédente, mais la réflexion était moins avancée, en ce sens qu'il paraissait évident qu'il faudrait encore un sérieux travail pour arriver à des conclusions. Les participants étaient conscients que la réflexion sur ces deux thèmes serait plus difficile à traduire en termes d'indicateurs. Ils ont quand même voulu garder ces deux chapitres, le déroulement des travaux ayant clairement montré qu'il s'agissait là de deux sujets tout à fait essentiels au regard de la pauvreté. Chaque groupe de travail a donc pris la responsabilité d'un thème déjà avancé et d'un thème à approfondir. Concrètement un groupe s'est chargé des chapitres «aspects financiers» et «mise en œuvre des droits» et l'autre des chapitres «emploi – travail» et «sentiments humains».

Chaque groupe a organisé une rencontre de travail hebdomadaire durant les mois d'octobre et novembre (sept rencontres pour chaque groupe). Il s'agissait donc d'un rythme plus soutenu de rencontres, plus difficile à gérer pour les participants, mais nécessaire pour arriver à conclure la recherche dans les délais qui avaient été fixés. C'est un point qui sera abordé dans l'évaluation. Il est à noter que les militants

d'associations participaient à une réunion de travail intermédiaire entre eux, animée par les accompagnateurs pédagogiques.

Pour cette dernière phase, nous avons procédé de la manière suivante. Les participants travaillaient sur les matériaux élaborés durant l'ensemble de la recherche; travail facilité par l'indexation réalisée par certains participants durant les mois d'été. Chacun relevait les points qui lui semblaient devoir entrer dans le rapport final. Cela se faisait au cours d'un tour de table. Une fois celui-ci terminé, une discussion interactive était lancée. Ce travail collectif était rendu possible parce qu'il y avait aussi un travail individuel réalisé par les participants en dehors des rencontres hebdomadaires. Ce travail a pris deux semaines pour les chapitres sur l'emploi - le travail et les aspects financiers. Il a été sensiblement plus long pour les deux autres chapitres: la mise en œuvre des droits et les sentiments humains.

A la fin de ces deux semaines, l'équipe pédagogique rédigeait un brouillon reprenant très strictement les apports de chaque participant, mais en tenant compte aussi des discussions interactives qui avaient eu lieu. Chaque participant recevait le brouillon, pouvait apporter des corrections et des modifications. Une demi-journée était consacrée à une relecture commune. Cette démarche conduisait à la rédaction d'une seconde version reprenant les corrections et modifications du groupe. Cette seconde version était alors distribuée à l'ensemble des participants des deux groupes de travail afin que chaque chapitre soit relu par tous. Cette seconde relecture impliquait aussi les associations, administrations et organismes scientifiques dont les participants étaient délégués au sein du projet.

Ce processus de relecture a commencé dès le mois de novembre pour les deux premiers chapitres et s'est poursuivi jusque fin décembre pour

les deux autres. C'est par ce processus relativement long que nous sommes arrivés à une «rédaction collective» des quatre chapitres principaux complétés finalement par un cinquième chapitre. Une rencontre plénière a été organisée le 15 décembre afin de reprendre ensemble les recommandations des différents chapitres et de faire le point sur le processus de relecture qui était en cours à ce moment-là.

Les autres parties du rapport ont été rédigées par l'équipe pédagogique et soumises à la relecture de l'ensemble des participants. L'évaluateur a interrogé personnellement chaque participant; ce qui a constitué une des sources importantes du chapitre qu'il a réalisé sur l'évaluation du programme.

5. TECHNIQUES DE TRAVAIL EN GROUPE

Il paraît intéressant de faire le point ici sur les techniques utilisées pour animer les groupes de travail, même si certaines ont été évoquées dans la description des phases. Nous avons déjà décrit et insisté sur les moyens pris pour permettre aux participants de se connaître et créer une relation entre les acteurs du projet. C'est ce qui explique la longueur de la première phase. De plus nous avons voulu, dès la première rencontre, nous mettre devant des faits vécus. C'est cette réflexion autour des faits vécus qui a constitué le point de départ de tout le projet. Ce qui montre bien une volonté commune d'enraciner tout le projet dans la réalité vécue par les personnes pauvres. C'est aussi à partir de là que les thèmes de réflexion ont été établis; le choix de certains thèmes – comme la mise en œuvre des droits et les sentiments humains – peut paraître surprenant dans un travail sur les indicateurs, mais ils se sont imposés comme des thèmes essentiels.

Les rencontres ont été enregistrées et retranscrites. Ceci a permis de constituer des matériaux rigoureux, élaborés collectivement par les participants et qui ont servi de base à la rédaction du rapport final. Chaque participant a accepté de s'y exprimer librement; ces matériaux sont donc considérés comme confidentiels et ne pourront jamais être rendus publics.

Nous avons insisté au cours de ces pages sur le travail effectué par les militants entre les sessions plénières ou groupes de travail. C'est une condition indispensable à leur participation.

Le travail s'est articulé autour de plénières rassemblant tous les participants et de groupes de travail qui, dans les deux dernières phases, étaient au nombre de deux (chaque groupe comprenant à peu près la moitié des participants). A certains moments, il a paru utile de travailler en groupes plus restreints (de quatre à six personnes); ces groupes plus petits étant supposés faciliter les échanges et l'approfondissement de certaines questions.

A plusieurs reprises, notamment en début de projet, il a paru nécessaire de travailler par groupes d'acteurs: les personnes vivant dans la pauvreté d'une part et les autres participants d'autre part. Cette manière de faire est utile pour permettre à chacun d'approfondir son point de vue avec les autres participants qui ont une expérience semblable à la sienne avant de revenir en débattre avec l'ensemble des participants.

Enfin, à deux reprises, nous avons travaillé en recourant à la technique de la «tortue»¹³. Cette méthode permet une réflexion collective et progressive en plénière, tout en favorisant la participation de chacun. Cette méthode s'appuie sur une organisation particulière de l'es-

pace de travail. Les participants sont répartis autour de petites tables (ou dans une autre disposition jugée plus adéquate, par exemple en demi-cercle). Chaque table (ou sous-groupe) comprend des acteurs qui représentent tous les groupes participant au projet. Chaque sous-groupe travaille une question ou une problématique donnée durant un temps fixé. Ensuite un représentant de chaque sous-groupe retransmet à l'ensemble des participants lors d'une mise en commun et peut discuter avec les représentants des autres sous-groupes. Cette phase de mise en commun peut se faire autour d'une table centrale. Diverses adaptations peuvent être faites pour permettre des interventions de

tous en plénière après la retransmission par les représentants des sous-groupes.

PARTIE II

ASPECTS FINANCIERS

EMPLOI ET TRAVAIL

MISE EN ŒUVRE DES DROITS

SENTIMENTS HUMAINS

RÉFLEXIONS GÉNÉRALES

ASPECTS FINANCIERS

Introduction

La question de la faiblesse des revenus reste une problématique centrale en ce qui concerne la pauvreté. Mais cet aspect ne doit pas être pris isolément; il est important que la réflexion portant sur les aspects financiers soit liée à la prise en compte de l'ensemble des réalités vécues par les personnes pauvres.

Les participants constatent que, dans le contexte de l'Union Européenne, ce sont les indicateurs monétaires qui restent les plus nombreux. Sur les dix-huit indicateurs communs approuvés par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001¹, la moitié concerne la «pauvreté financière».

Une question importante est de savoir ce qu'on attend des indicateurs monétaires. On peut s'en servir pour estimer la proportion d'une population qui vit dans la pauvreté, c'est-à-dire identifier et quantifier la population pauvre; c'est un usage habituel de ces indicateurs. On peut aussi tenter – ce qu'on fait beaucoup moins – de mieux cerner ce que cela signifie de vivre avec des ressources limitées.

1. L'évaluation des revenus d'un ménage

1.1. Vivre avec des ressources limitées...

Plusieurs militants ont d'emblée soulevé la question du lien entre les revenus et le coût de la vie. Ils disent qu'il faut toujours se demander dans quelle mesure les revenus permettent de subvenir aux besoins du

ménage ou, pour exprimer la question sous une autre forme, voir quelles sont les dépenses qu'il est possible de réaliser avec tel niveau de ressources.

«Tu dois tout le temps choisir. A un moment, on est obligé de faire des choix parce que tout arrive en même temps et que tu ne peux plus assumer. C'est de la pauvreté parce qu'on se dit: est-ce qu'on va manger des spaghettis tous les jours parce que le reste est devenu trop cher?»

«Il fallait faire appel au médecin pour l'enfant qui était malade. J'ai dû demander au docteur s'il était d'accord qu'on le paie le mois suivant quand j'aurais touché le chômage. Puis il a fallu payer les médicaments. Des mois comme ceux-là, on n'arrive pas à payer les factures. On fait le choix de la santé de l'enfant et on laisse tomber les factures.»

«Quand mon plus jeune fils est né, il était malade. Il avait besoin de soins. Les médecins nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas garantir qu'il atteigne l'âge de six ans. Quand il a eu quelques mois, on nous a proposé de le mettre dans un centre à la mer. Nous avons posé la question: «s'il va là, est-ce que vous pouvez nous garantir qu'il va s'en sortir?» On nous a répondu «Non, mais ce seront d'autres services qui vont payer pour le soigner, vous n'aurez que ses allocations à verser là.» Nous n'avons pas accepté puisqu'on n'était pas sûr que ça lui permettrait de guérir. Nous avons fait le choix de le garder avec nous et de vivre en famille. Nous avons tout le temps dû faire des choix pour le garder avec nous parce que ses soins coûtaient cher.»

Les personnes pauvres doivent continuellement faire des choix. C'est une réalité qui a été exprimée avec insistance, comme en témoignent les exemples qu'on vient de citer. Il apparaît que cette nécessité de devoir choisir entre des choses essentielles est une constante en milieu pauvre.

1.2. Détermination d'un seuil de pauvreté

1.2.1. Les seuils relatifs

Le groupe de travail a noté que plusieurs seuils existent; ils sont calculés en fonction de la distribution des revenus dans la population. Il a pris comme référence celui qui est le plus communément utilisé dans le contexte européen: 60% du revenu médian (voir encadré). Le seuil de pauvreté est donc calculé en fonction des revenus de l'ensemble de la population. Une personne ou un ménage est considéré comme pauvre en comparaison avec l'ensemble de la population, c'est pour cette raison que l'on parle de seuil relatif. Il faut constater que

- ce type de seuil est fixé arbitrairement;
- ce type de seuil ne répond pas à la problématique exprimée dans le paragraphe précédent (la relation avec le coût de la vie);
- un indicateur peut considérer un ménage comme non pauvre alors que le ménage vit réellement dans la pauvreté, l'inverse peut se rencontrer également; tous les indicateurs commettent des erreurs de ce type;
- pour les ménages qui ont des revenus qui se situent aux alentours du seuil, ce n'est pas le fait de se trouver juste au-dessus ou juste en-dessous qui change quelque chose à la réalité qu'ils vivent.

L'intérêt des seuils relatifs est surtout statistique. Ils permettent de déterminer le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, de voir quelle est l'évolution dans le temps de ce pourcentage,

de faire des comparaisons entre régions ou entre pays. Ils sont largement utilisés dans les administrations régionales, nationales et internationales.

Le revenu médian

Pour calculer le revenu médian, on classe tous les revenus du plus faible au plus élevé et on prend celui qui est juste au milieu; par exemple si on a pris en considération mille revenus et qu'on les a classés du plus faible au plus élevé, le revenu médian est le 500ème. Comme on s'intéresse au revenu d'un ménage, il y a des pondérations en fonction de la taille du ménage.

Pour illustrer: en Belgique, le revenu médian d'une famille composée d'un couple et de deux enfants s'élevait à 2488.40 euros en 1999 (il s'agit du revenu mensuel). La même année, le revenu médian pour une personne seule s'élevait à 1184.90 euros. Le seuil relatif de pauvreté est donc de 1493.04 euros pour un couple avec deux enfants et de 710.94 euros pour une personne seule.

1.2.2. Peut-on construire un seuil absolu?

Plutôt que de fixer le seuil de pauvreté en fonction du revenu médian ou moyen de la population, il serait fixé par une valeur absolue qui déterminerait, pour un ménage donné, le niveau de revenus nécessaire pour vivre conformément à la dignité. La problématique a été analysée dans le groupe de travail, l'objectif étant de mieux rendre comp-

te du lien entre le niveau de revenus, le coût de la vie et la réalité vécue en milieu pauvre. Les partenaires scientifiques ont soulevé les problèmes techniques que posait la construction d'un seuil absolu, difficultés qui expliquent pourquoi ce type de seuil est rejeté au niveau européen. Deux grands problèmes, affirment les scientifiques, sont posés par les seuils absolus.

- Tout d'abord il est difficile d'estimer le coût financier des biens nécessaires pour vivre dans la dignité. Il existe des biens non matériels, comme l'accès à des services, la santé, l'enseignement, dont il est très difficile d'évaluer le coût. Dans le même sens un militant raconte que son association, qui avait envisagé de lancer une réflexion parmi ses membres afin de déterminer un tel seuil, a finalement renoncé à le faire, entre autres pour cette raison.
- On constate que finalement certaines études scientifiques qui ont tenté d'établir un seuil absolu arrivent à un seuil qui est inférieur au seuil relatif. Ces seuils calculés théoriquement sont trop bas.

Le groupe de travail a joint à sa réflexion une étude faite par des associations actives en Communauté flamande². Ces associations, en travaillant avec leurs membres, ont cherché à établir quel était le niveau de revenus nécessaire pour une famille composée de deux parents et de deux enfants en âge d'aller à l'école primaire. Nous n'entrons pas ici dans le détail de cette recherche qui a été faite en profondeur et qui a duré plus d'une année. L'étude conclut que, pour vivre dans des conditions dignes sans être obligée de recourir à des circuits d'assistance, une famille avec deux enfants doit disposer d'un revenu mensuel de 2284 euros³. L'étude constatait qu'avec un montant de l'ordre de 1769 euros, pour s'en sortir, cette famille devait sans cesse comparer les prix des produits, afin d'acheter le moins cher, qu'elle devait recourir à des circuits d'assistance, comme les banques alimentaires ou les

bourses aux vêtements. Une étude universitaire⁴, à peu près au même moment, estimait que le budget minimum pour une famille de cette composition était de 1477 euros, ce qui est à peu près la valeur du seuil de pauvreté relatif. Pourquoi une telle différence? Un élément est apporté par les membres des associations qui ont suivi cette recherche: *«Nous n'évaluons pas les besoins de la même manière. Si les universitaires considèrent la vidéo comme un produit de luxe, nous ne voyons pas les choses comme ça parce que nous savons que c'est un moyen de détente d'autant plus important pour nous que nous avons peu de possibilités d'accès à d'autres types de loisirs extérieurs et plus coûteux.»* Cette différence soulève la question de savoir qui est le plus en mesure de déterminer ce dont les pauvres ont besoin pour vivre dans la dignité. A ce niveau de la réflexion, le groupe de travail prend acte du fait que, pour le moment en Europe, on considère que l'établissement d'un seuil de pauvreté absolu est trop complexe. Sans doute, pour y arriver de manière satisfaisante pour tous, faudrait-il une autre étude approfondie.

1.3. Les minima sociaux

Un délégué d'administration a rappelé que la loi organique des CPAS stipule que les centres doivent permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité. Et il a ajouté que c'est quelque chose qu'on ne peut pas quantifier. Une militante d'association insiste sur le fait que les revenus de remplacement sont bas, trop faibles et qu'ils ne sont pas basés sur les besoins réels de personnes. Ce que les scientifiques ont exprimé avec objectivité en disant que les minima sociaux sont inférieurs au seuil de pauvreté relatif (60% du revenu médian).⁵

Le groupe de travail note que, pour les autorités publiques, les revenus de remplacement (chômage, revenus d'intégration sociale, etc.) ne doi-

vent pas être trop élevés afin de stimuler les bénéficiaires à rechercher un emploi qui fournirait un revenu supérieur. Ce point de vue semble communément admis dans beaucoup d'administrations alors même qu'il existe, comme l'a fait remarquer un délégué d'administration, un rétrécissement structurel du marché de l'emploi. En outre, ce point de vue occulte les efforts que les pauvres mettent en œuvre pour essayer d'améliorer leur situation.

«Je suis au chômage. Je me fais traiter de fainéant. On est montré du doigt. Je n'ai pas demandé d'être au chômage. J'ai cherché du travail. J'étais même prêt à accepter n'importe quoi comme travail. Mais je n'ai rien trouvé...»

«Pendant des années, j'ai fait des petits boulots, j'ai été en intérim. J'allais du chômage à l'intérim. J'ai passé du temps dans des formations qui ne m'ont rien apporté. Je me suis battu pour avoir un travail à long terme. Mais je ne l'ai pas eu... Et maintenant on dit que je suis trop vieux.»

2. Les dettes

2.1. L'importance de l'endettement

Dès le début de nos travaux, la problématique de l'endettement et du surendettement a été évoquée, notamment en raison du poids que les dettes représentent dans un budget limité. On pourrait dire que la pauvreté a un coût. En effet, la personne qui a des revenus élevés a la possibilité d'économiser, c'est-à-dire de constituer une réserve; dans ces conditions, des frais imprévus ou extraordinaires peuvent être aisément amortis. Au contraire, quand le budget est limité, on est vite amené à

devoir s'endetter, le remboursement des dettes diminue un budget déjà limité et constitue une menace pour l'avenir.

Des militants d'associations relèvent que le problème de l'endettement est fréquent, qu'il est favorisé par la survenue d'événements inattendus, comme les maladies ou les accidents. Il est lié à des conditions de vie difficiles, comme les déménagements fréquents. Ils relèvent aussi que la personne pauvre est souvent confrontée à une accumulation de factures et qu'elle doit se résoudre à ne payer que les plus importantes. Ceci rejoint la question des choix à faire, qui a été abordée dans le point précédent.

2.2. Le type de dettes

Le groupe de travail qui a analysé la question des dettes a constaté que des données existent à ce sujet, notamment à l'Observatoire du crédit et de l'endettement et à la Banque Nationale. Cependant les données concernant les dettes se rapportent essentiellement aux crédits hypothécaires (achat d'une maison ou d'un appartement) et aux crédits à la consommation (achat à crédit). Ces deux types de dettes ne rendent pas bien compte de la situation en milieu pauvre.

Aussi des militants de Centrum Kauwenberg ont discuté avec d'autres membres de leur association afin de déterminer les dettes les plus fréquentes dans les familles vivant dans la pauvreté. Comme on s'y attendait, les dettes sont variées et concernent notamment les retards de loyer, les frais de téléphone, les retards dans le paiement des contributions et des taxes locales et régionales, les emprunts auprès des organismes de crédit. Ils ont été frappés de constater que trois types de dettes revenaient régulièrement: les frais scolaires, les frais liés à des soins de santé (en particulier les frais d'hospitalisation) et le retard

dans le paiement des fournitures en gaz et électricité.

Le groupe de travail a relevé que ces trois types de dettes ont deux caractéristiques particulières.

- Ces dettes ne concernent pas des biens de consommation, mais des droits: la santé, l'enseignement, le logement.
 - Certains participants ont évoqué le caractère inacceptable des dettes scolaires dans la mesure où l'enseignement est en principe gratuit et constitue un droit fondamental.
 - Les dettes par rapport aux soins de santé sont fréquentes. Elles concernent également un droit fondamental: la santé et l'accès aux soins. Le groupe de travail a noté qu'au moment où il réfléchissait sur les dettes hospitalières, la presse faisait écho de l'inquiétude exprimée par certains hôpitaux publics face au poids que représentent dans leur budget les factures impayées¹.
 - La troisième dette concerne les fournitures en gaz et électricité. Certains participants ont proposé de joindre ici les dettes de loyer. Cela constitue un tout au niveau du droit au logement. La question est ouverte, mais elle renvoie aussi à la manière dont on envisage de mesurer ces dettes.
- La seconde caractéristique relevée par le groupe de travail est que, pour rendre compte de ces dettes, il n'est pas nécessaire de passer par des enquêtes faites auprès des individus.
 - Des enquêtes faites auprès des établissements scolaires devraient permettre d'évaluer le nombre de familles qui ont des dettes scolaires, l'importance et l'évolution de cette réalité. Cela permettrait aussi de voir un éventuel lien avec le type d'enseignement, le niveau scolaire ou encore la section.
 - Des enquêtes au niveau des hôpitaux peuvent donner des indi-

cations sur les dettes hospitalières.

- En ce qui concerne les fourniture en gaz et électricité, des données peuvent être obtenues en consultant les entreprises distributrices ou les commissions locales d'avis de coupure. Evaluer le nombre de foyers qui ont un limiteur d'ampères peut aussi une information utile.⁷ A ce propos, des militants ont mentionné la pratique des compteurs à carte et proposé de rendre compte de cette réalité. Cette pratique ne solutionne pas le problème mais diminue le nombre d'avis de coupure. La carte est approvisionnée par l'utilisateur et son compteur fonctionne tant que la somme mise n'est pas dépensée. Encore faut-il avoir des ressources suffisantes pour approvisionner régulièrement sa carte. Ce système est en général proposé à des personnes qui ont des revenus limités et des difficultés à payer leur note d'électricité. Elles approvisionnent leur carte en début de mois, avec une somme qui souvent ne leur permet pas de couvrir la totalité de leurs besoins mensuels. Par ailleurs, en ce qui concerne les retards de loyer, il semble plus difficile d'en rendre compte sans passer par des enquêtes soit auprès des locataires, soit auprès des propriétaires.

2.3. Le règlement collectif de dettes

Une personne qui est durablement et structurellement endettée peut introduire une requête auprès du juge des saisies pour avoir recours au règlement collectif des dettes. Le juge devra statuer sur la demande et, s'il la considère recevable, il nommera un médiateur de dettes qui proposera un plan de remboursement. L'autonomie financière de la personne est limitée à la «gestion courante du patrimoine» (paiement des charges ordinaires) dans un budget qui lui est alloué. Toutes les dettes de la personne sont prises en compte par cette mesure. Cette

procédure est contraignante pour les créanciers.

Au cours de la réflexion, un sous-groupe de travail s'est demandé si on ne trouverait pas là des données intéressantes pour construire un indicateur de dettes. Très vite une autre question est apparue concernant les personnes les plus démunies: le règlement collectif de dettes semble très peu toucher les personnes les plus pauvres. Ceci limite son intérêt pour construire un indicateur en lien avec la pauvreté. Une première étape serait d'évaluer le fonctionnement de cette procédure: à qui sert-elle réellement? qui en est exclu? pourquoi?

Certains participants parmi les scientifiques et les administrations ont relevé qu'une mission de médiation de dettes est aussi attribuée aux CPAS. Il pourrait donc y avoir là une source d'informations possible, à condition d'avoir accès à ces données. Ce qui peut poser de sérieux problèmes, en raison de la confidentialité des données qui se trouvent dans un CPAS d'abord, ensuite parce que cela constituerait pour le personnel un surcroît de travail.

3. Les frais scolaires

«Maintenant mes enfants sont grands; ils ne vont plus à l'école. C'est sûr que si j'avais encore des enfants en âge scolaire, je ne pourrais pas boucler mon budget.» (une militante)

Ce point a été approfondi tout d'abord parce qu'il avait été abordé quand le groupe de travail a réfléchi à la question des dettes. Ensuite tous les militants qui ont des enfants en âge scolaire ont souligné l'importance de l'école dans le budget familial. D'autres participants ont rappelé le principe de la gratuité de l'enseignement. Un sous-groupe de travail a alors essayé de voir plus concrètement de quoi ils'agit.

3.1. Enquête faite par une association à Anvers⁸

3.1.1. Méthode

Cette enquête a été réalisée dans les 19 écoles primaires fréquentées par des enfants dont les parents sont actifs dans l'association. On a à la fois interrogé les écoles et les parents. Ce travail a été réalisé en 2000-2001. On a distingué les frais considérés comme obligatoires (par exemple l'utilisation du réfectoire) et les frais facultatifs (exemple la photo de classe, l'abonnement à des revues pédagogiques...).

3.1.2. Résultats

- Les frais scolaires dans l'enseignement fondamental sont généralisés. Ils existent dans tous les types d'enseignement, dans tous les réseaux et dans chacune des 19 écoles étudiées. Mais les différences entre les écoles sont très grandes. Par exemple la participation au cours de natation était gratuite dans une école et payante dans les autres (le coût maximum étant 1.70 euro par séance). A peu près toutes les écoles sont confrontées à des parents qui n'arrivent pas à payer tous les frais demandés et qui ont donc des dettes envers elles. Les moyens exercés par l'école pour réclamer le paiement des dettes sont extrêmement variables. L'enquête relève quinze manières différentes: allant de la convocation des parents jusqu'à l'envoi d'un huissier. Mais les écoles prennent aussi des mesures pour soutenir les familles qui sont confrontées à des difficultés financières: remise de dettes, réduction des frais exigés.
- Les écoles n'ont pas accepté de divulguer la proportion de familles qui ont des dettes envers elles. Elles ont accepté de dire si cette proportion avait, au cours des dernières années, augmenté (c'est le cas dans huit écoles sur 18), diminué (dans deux écoles sur 18), ou

était resté stable (dans huit écoles sur 18).

3.1.3. Commentaires

Cette enquête n'est faite qu'au niveau de l'enseignement fondamental. Beaucoup de parents soulignent que les frais sont significativement plus élevés dans l'enseignement secondaire. Selon les participants à notre projet, les frais scolaires existent dans tous les types d'enseignement, même s'ils sont significativement moins élevés dans l'enseignement officiel.

3.2. Quelques réflexions tirées de situations concrètes

«J'ai mis ma petite fille de trois ans dans une école près de chez moi; c'était une école libre. Je devais faire face à des frais de l'ordre de 20 euros par mois; je ne m'attendais pas à cela. Des frais aussi élevés, ce n'était pas possible pour moi. Alors j'ai changé d'école pour mettre la petite dans l'enseignement officiel. Là, je paie entre 5.00 et 7.50 euros par mois.» (une mère de famille à Anvers)

«Moi, j'ai choisi de mettre ma fille dans l'enseignement libre, une école que j'ai choisie. Elle entrait en première année du secondaire. J'ai fait le calcul de ce que j'ai dépensé sur l'année: 479.00 euros. Voilà le détail: 265.00 pour l'abonnement scolaire, les frais de rentrée (37.00 euros), les locations de livres et les photocopiés (128.00 euros), l'uniforme de gymnastique (11.00 euros). Le reste (34.00 euros) concernait l'excursion et l'achat d'une calculette pour le cours de mathématiques. Pour elle, nous avons reçu une bourse dont le montant était de 81.92

euros. Seulement la bourse, nous l'avons reçue en juin, à la fin de l'année scolaire.» (un père en Wallonie)

«Je connais plusieurs familles qui voulaient mettre leurs enfants dans une école qui n'était pas toute proche du domicile. Il y avait des frais de déplacement. Les familles ont demandé s'il était possible d'avoir une aide pour cela, on leur a répondu de les inscrire dans une école plus proche. Pourtant c'était dans l'enseignement officiel.» (une militante en Flandres)

«Quand mon fils est entré dans l'enseignement professionnel, il a fallu acheter des vêtements spéciaux et du matériel. Ce sont des coûts importants.» (une militante de Namur)

«Il y a des frais qui n'apparaissent pas. Dans l'école de mon enfant, on propose une excursion. Moi, je ne pouvais payer ce qu'on demandait pour ça. L'excursion n'était pas obligatoire. Mais si l'enfant n'y participait pas, il devait aller à l'école et faire du travail. Ça ressemble à une punition. Tout ça, parce que tu n'as pas les moyens de payer. C'est sûr que l'enfant est montré du doigt. Finalement, le jour de l'excursion, j'ai gardé mon enfant chez moi, je ne voulais pas qu'il soit humilié.» (une militante de Bruxelles)

Les coûts ne constituent pas la seule limitation au libre choix de l'école, la distance intervient aussi parce que les frais de transport pour aller à l'école représentent une dépense qui est peu prise en considération. C'est une dépense d'autant plus importante qu'on vit dans des lieux isolés. Au niveau de l'enseignement spécial, le transport est pris en charge; au cours des discussions la proposition de généraliser à l'ensemble de l'enseignement obligatoire la mesure qui organise le

transport gratuit des élèves, a été évoquée. Les participants notent ici une grande diversité d'une ville à l'autre. Dans les enquêtes sur le budget des ménages, le transport lié à la scolarité n'est pas repris dans la rubrique «enseignement», mais dans la rubrique «services de transport». Pour les parents participant au projet, ces frais font pourtant partie des dépenses scolaires. Il serait intéressant d'individualiser les frais de transport liés à l'école et de les considérer comme une dépense liée au poste «enseignement» dans les enquêtes sur le budget des ménages.

Comme on le voit à travers les situations citées au début de ce point, les coûts sont multiples, parfois inattendus. Il est important de relever, comme l'indique un des exemples, que certaines filières d'enseignement professionnel ou technique sont particulièrement chères car il faut se procurer des vêtements adaptés et du matériel non fournis par l'établissement.

Les conséquences de ces coûts sont elles aussi diverses. Nous avons parlé de la restriction au niveau du choix de l'école. Il y a les conséquences sur le budget du ménage. Il faut tenir compte du fait que les frais scolaires ne se répartissent pas de manière uniforme sur l'année, une grande partie des frais devant être payée en début d'année scolaire. Certains parents expliquent que, pour éviter d'avoir des dettes vis-à-vis de l'école, ils font des dettes ailleurs ou renoncent à payer une facture. Cela nous renvoie une fois encore à cette nécessité de devoir choisir non seulement parmi les dépenses, mais aussi devoir choisir l'endroit où la famille laissera une dette. Enfin, il y a ce que vit l'enfant. Le fait d'être exclu d'une activité parce que la famille ne peut en couvrir les frais est une expérience qui marque un enfant.

En Communauté flamande, les établissements scolaires sont tenus de

mentionner, dans leur règlement d'ordre intérieur, les frais que les parents devront assumer en cours d'année scolaire. Une telle mesure devrait être évaluée afin de voir si cette directive est bien suivie, si les frais sont indiqués avec précision, si les parents sont effectivement au courant des coûts qu'ils auront à assumer. Plus largement il conviendrait d'étudier les effets de cette mesure sur les écoles et les familles. Ceci pourrait faire l'objet d'une étude en soi.

De même en Communauté française, la question de la gratuité de l'enseignement constitue un enjeu majeur réaffirmé dans le plan d'action de la Charte d'avenir. Les pouvoirs organisateurs ont été invités à veiller à garantir un enseignement gratuit et de qualité. Il leur a été demandé d'accroître les efforts de solidarité visant à l'extension du principe de gratuité et à la démocratisation effective de l'enseignement fondamental et secondaire, notamment par l'interdiction de demander le remboursement des photocopies à partir de 2004. Il conviendrait d'étudier les effets de cette recommandation sur les écoles et les familles.

3.3. En conclusion

Le groupe de travail retient à ce stade les points suivants:

- les coûts peuvent être très différents en fonction du type d'enseignement (libre ou officiel), du niveau scolaire (fondamental, secondaire), de la section dans laquelle se trouve l'enfant (général, technique, professionnel). Enfin des différences existent entre l'enseignement spécial et les autres filières;
- en tout état de cause, la scolarité des enfants représente un poste de dépenses important dans le budget des familles vivant dans la pauvreté. Calculer la part du revenu des ménages qui est consacrée aux frais scolaires (y compris les frais de déplacement) nous semble

être un indicateur intéressant. Il pourrait montrer

- l'importance de ce poste de dépenses (alors que l'enseignement est un droit fondamental et que la scolarité est obligatoire);
- la diversité des situations: il conviendrait d'en analyser les causes et les conséquences;
- les efforts que les parents qui ont peu de ressources fournissent pour assurer la scolarisation de leurs enfants;
- les parents attachent beaucoup d'importance au fait que leurs enfants puissent suivre une bonne scolarité. Ils ressentent les obstacles financiers comme une injustice.

4. La part des revenus par postes de dépenses

Chaque mois, un ménage doit payer un certain nombre de frais fixes (loyer, charges, par exemple). Pour les familles où les revenus sont limités, ces dépenses représentent une grande part du budget. Une militante disait: *«Quand j'ai payé tout ce que je dois payer en début de mois, il ne me reste pas grand-chose pour vivre; je dois me débrouiller.»* . Il nous paraissait très important de chercher à rendre compte de cela.

4.1. Les postes liés à l'habitation et aux dettes

Dans les familles pauvres, très souvent, les frais liés à l'habitation (loyers, chauffage, fourniture en eau, gaz, électricité) représentent une part importante du budget; ils dépassent fréquemment la moitié du budget. Et ceci, alors que souvent le logement est exigü, peu confortable, voire insalubre. D'autre part, comme cela a été souligné au point 2, les dettes existent souvent et déstabilisent un budget déjà limité. Dans certains cas, le remboursement des dettes passe par une retenue sur les revenus.

Pour rendre compte de cette réalité, il nous paraît utile de déterminer la part des revenus d'un ménage qui est destinée à l'habitation principale et la part qui est destinée au remboursement des dettes. Le pourcentage des revenus consacré au logement d'une part et le pourcentage consacré au remboursement des dettes peuvent constituer deux indicateurs financiers intéressants.

4.2. L'enquête nationale sur le budget des ménages

Le groupe de travail s'est penché sur cette enquête parce qu'elle présente les dépenses par poste. Cela permet de voir la part du revenu qui est consacrée à chaque poste de dépenses; il est aussi possible de déterminer les postes de dépenses par tranche de revenus et de voir les différences qui existent entre les bas et les hauts revenus.

Les postes de dépenses sont les suivants:

- alimentation, boissons et tabac;
- articles d'habillement et chaussures;
- habitation principale ou secondaire;
- meubles, appareils ménagers;
- dépenses de santé;
- transports et communications;
- culture, loisirs et enseignement;
- autres biens et services.

Dans cette description, on constate que les dettes ne sont pas prises en compte dans un poste spécifique. Néanmoins certains participants scientifiques et délégués d'administrations soulignent que cette enquête fournit des informations intéressantes en matière de pauvreté. Elle montre par exemple que les ménages situés dans les trois déciles de revenus les plus bas (ce qui correspond aux revenus les plus modestes) consacrent 60 à 84 % de leur budget aux seules dépenses de logement, habillement, alimentation et santé. Ce qui indique la faiblesse

des moyens financiers restant pour assurer tous les autres postes de dépenses.

4.3. Budget disponible: construction d'un indicateur

Nous considérons d'abord les revenus qui comprennent, par définition, les revenus du travail, les transferts sociaux (allocations sociales, familiales et les pensions) et les éventuels revenus du capital. Nous retenons deux types de dépenses dont le paiement est impératif chaque mois (voir point 4.1): les frais liés à l'habitation et les dettes. Bien sûr, des ménages peuvent éprouver de grandes difficultés à payer ces frais, mais ne pas les payer les met dans une situation de danger: risque d'expulsion, surendettement, problèmes judiciaires. Rappelons que les frais de logement comprennent le loyer et les frais de fourniture en eau, gaz, électricité et de chauffage) tandis que les éventuels retards de loyer ou de paiement des factures de gaz et d'électricité sont repris dans les dettes. En tenant compte de ces frais fixes, on peut déduire ce que nous appellerons le «budget disponible». Celui-ci correspond au revenu total duquel on a soustrait la part destinée au paiement des frais liés à l'habitation et la part destinée au remboursement des dettes; ce qui peut se traduire par le calcul arithmétique: $\text{revenus} - \{ (\text{frais de logement}) + (\text{remboursement des dettes}) \}$. Ce calcul fournit un chiffre en valeur absolue.

Pour avoir une idée plus parlante de ce «budget disponible» exprimé en euros, nous proposons de le comparer aux dépenses alimentaires moyennes en Belgique. L'enquête nationale sur les revenus des ménages indique quelles sont les dépenses qu'en moyenne une personne consacre à son alimentation. Ces dépenses tiennent compte de la taille du ménage. La comparaison entre le «budget disponible» d'un ménage et les dépenses alimentaires moyennes d'un ménage de même

taille peut être chiffrée en divisant l'un par l'autre, donnant un indice. Ceci est illustré par des exemples concrets apportés par des participants et repris dans l'encadré et l'explication qui suivent. Les dépenses alimentaires mensuelles moyennes en Belgique sont de 220.00 euros pour une personne seule⁹. Pour les ménages de plus d'une personne, on fait une pondération basée sur l'échelle d'équivalence dite OCDE modifiée¹⁰.

	ménages	revenus	logement	dettes	revenu	réf.	indice		
			total	loyer	charge	dispon.	aliment		
A	mère + 2 efts de 15 et 10 a	1175	500	450	50	206	469	396	1,18
B	mère + 1 eft de 17 a	900	400	300	100	225	275	330	0,83
C	2 adultes + 1 eft de 14 a	1086	720	620	100	120	226	396	0,57

Tous les montants sont des montants mensuels exprimés en euros.

La famille A a en outre des dépenses scolaires importantes qui sont dues en grande partie aux frais de déplacement.

Dans la famille B, une part significative des dettes (125 euros) concernent les trois types de dettes identifiés dans ce chapitre comme des dettes liées à un droit (en l'occurrence des frais d'hospitalisation et des paiements de gaz et d'électricité). Parmi les dettes d'hospitalisation, 25 euros concernent toujours des frais liés à la maladie du mari, décédé il y a trois ans.

La famille C est installée dans une petite ville; le loyer est élevé, mais elle n'avait pas d'alternative. «Avec notre budget, c'est sûr que je n'arrive pas à rembourser toutes les dettes. Et puis normalement, une personne doit faire quatre repas par jour – ou au

moins trois – nous n'arrivons pas à faire ça. On ne peut pas se payer une alimentation équilibrée...». Très vite la famille a des problèmes avec les circuits d'eau; le chauffage ne fonctionne pas, «nous avons passé tout l'hiver sans chauffage; nous avons juste un poêle à bois qui chauffait la pièce du bas. Nous avons passé l'hiver comme ça.». Le propriétaire refuse de faire des travaux. La famille se décourage, il y a des retards de loyer. Le bail signé est un bail d'un an. Le propriétaire ne veut pas le prolonger. La famille doit quitter le logement. Elle ne trouve rien à louer et se retrouve aujourd'hui provisoirement dans un centre d'accueil...

Le groupe de travail n'a pas cherché à fixer, pour l'indice, un seuil en dessous duquel il faudrait considérer un ménage comme pauvre. Le but de cet indicateur n'est pas tellement là. Cet indicateur nous semble pouvoir mieux rendre compte des difficultés pour vivre avec des faibles revenus. Il montre qu'il est impossible pour certains ménages de vivre sans faire des choix radicaux dans des dépenses pourtant essentielles, comment on en arrive à ne plus pouvoir éviter les retards de loyers ou l'accumulation de factures impayées. Il peut aider à faire comprendre que, pour faire face à ces situations, les personnes pauvres doivent mettre en œuvre toute une série de stratégies de survie.

5. Exclusion bancaire

Ce point particulier pourrait trouver sa place aussi dans le chapitre sur la mise en œuvre des droits. De plus en plus on admet que c'est un droit de pouvoir disposer d'un compte bancaire. De plus en plus d'administrations et de services souhaitent ne plus effectuer de paiements en liquide mais préfèrent les versements par voie bancaire. Avoir un

compte en banque est requis pour faire toute une série de démarches. Le législateur et les banques elles-mêmes se sont penchés sur la question. Dans la pratique, cela continue d'être difficile pour les personnes qui ont de faibles ressources, les banques n'appréciant pas de tels clients. Il est fréquent que les banques renvoient encore vers la banque de la Poste qui a gardé sa réputation de service public.

Certains aspects de cette réalité mériteraient d'être évalués. Le groupe de travail a analysé les informations qui pourraient être tirées de l'évaluation du nombre de comptes se trouvant en négatif. Il est arrivé à la conclusion que cette information n'apporterait pas d'éléments significatifs concernant la pauvreté. En effet, il est faux de croire que le nombre de comptes en négatif pourrait être un reflet du nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Beaucoup de personnes non pauvres ont, à un moment ou à un autre, leur compte en négatif. Et des personnes pauvres peuvent avoir un compte en équilibre. D'ailleurs les banques se montrent beaucoup plus méfiantes à leur égard. Il pourrait être plus pertinent d'évaluer le nombre de personnes qui se sont vu refuser l'ouverture d'un compte dans une banque, ou encore d'analyser les situations pour lesquelles un compte a été bloqué ou simplement celles où l'organisme bancaire a pris des sanctions vis-à-vis d'un client ou a menacé d'en prendre. Un scientifique précise qu'il existe des données concernant l'exclusion bancaire.

«Un jour, je me suis retrouvé avec mon compte en rouge. J'ai eu des ennuis. On m'a retiré ma carte de banque et je n'ai pu la récupérer qu'après plusieurs mois. Dès que mon compte a été alimenté par le versement du chômage, la banque a pris une sanction. Je n'ai pas pu toucher à l'argent pendant trois jours; l'argent était là sur le compte mais je ne pouvais pas le retirer.»

On m'a menacé de me fermer le compte si j'étais encore en négatif.»

Evaluer de telles situations permettrait de rendre compte de situations qui sont liées à la pauvreté. Il conviendrait de compléter cette évaluation par l'analyse des conséquences que ces mesures d'exclusion ont sur la vie de la personne concernée.

6. Recommandations

Les seuils relatifs existent et sont très largement utilisés. Le groupe de travail ne remet pas en cause leur utilisation, mais insiste sur la nécessité d'utiliser d'autres approches qui peuvent apporter des informations complémentaires, les seuils utilisés aujourd'hui ne rendant pas compte du vécu de la pauvreté. Il propose d'introduire de nouvelles mesures:

6.1. Construire des indicateurs concernant les dettes

- Calcul de la part du budget qui est consacrée au remboursement des dettes.
- Analyse du type de dettes. Le groupe de travail a fait deux propositions:
 - parmi les dettes, déterminer celles qui sont liées à la santé, à l'enseignement et au logement (qui sont des droits fondamentaux) et voir la part qu'elles représentent dans le budget des ménages;
 - évaluer de manière générale l'importance des dettes liées à un droit en consultant les établissements scolaires, les hôpitaux et les organismes de distribution d'eau, gaz et électricité.

6.2. Introduire les frais scolaires dans les indicateurs

- Evaluer la réalité des frais scolaires dans les divers types et réseaux d'enseignement et dans les différentes sections scolaires.
- Déterminer la part du budget des ménages qui est consacrée au frais scolaires (en valeur absolue et en valeur relative); il est nécessaire d'inclure, dans les frais scolaires, les déplacements pour se rendre à l'école.

6.3. Calculer le «budget disponible»

Nous renvoyons au point 4.3. qui porte sur la discussion de cet indicateur.

6.4. Construire un indicateur concernant l'exclusion bancaire

- Utiliser les données existantes.
- Analyser les motifs de l'exclusion et de ses conséquences sur la vie d'un ménage.

6.5. Rendre compte des choix qu'un ménage est obligé de faire

- Nous pensons que le calcul du budget disponible tel qu'il a été proposé rend compte de cette réalité.
- Des moyens pourraient être mis en œuvre pour permettre aux ménages concernés de s'exprimer sur le sujet.

- ¹ Voir en annexe la liste des 18 indicateurs de Laeken.
- ² 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, s.l.
- ³ L'étude portait sur l'année 2000, nous avons, pour plus de clarté, converti les montants en euros.
- ⁴ Van den Bosch K. (1997), Wat heeft een gezin nodig om rond te komen? Budgetnormen voor drie type-gezinnen. Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen.
- ⁵ Voir notamment : Cantillon B., De Maesschalck V., Van Dam R. (2001), Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen.
- ⁶ Actuellement certains hôpitaux de CPAS exigent le versement d'un acompte à l'admission de tous les patients.
- ⁷ Cette discussion a eu lieu avant l'annonce faite par le Ministre compétent en Région wallonne concernant une législation à venir qui devrait modifier le système des coupures.
- ⁸ Centrum Kauwenberg (2001), Project Onderwijs, Antwerpen, s.l.
- ⁹ Institut national de statistique, Enquête sur le budget des ménages 2001.
- ¹⁰ Le premier adulte a un coefficient de 1, les autres personnes de plus de 15 ans ont un coefficient de 0.5 et les enfants de moins de 15 ans ont un coefficient de 0.3.

TRAVAIL – EMPLOI

Introduction

Une des questions abordées par un groupe de travail au moment de définir les thèmes à traiter¹ a été «Qu'est-ce qui conduit à (ou maintient dans) la pauvreté?». Parmi les réponses apportées, on trouve la perte d'emploi ou l'absence d'emploi 'stable'.

Cela a conduit à approfondir le thème de l'emploi et du travail en lien avec la pauvreté. Les militants d'associations, se basant sur leurs expériences de personnes qui vivent la pauvreté, ont souligné d'emblée trois aspects:

- tous les emplois et toutes les activités proposées à une personne privée d'emploi ne peuvent pas être considérés comme un moyen de promotion personnelle ou comme un moyen d'améliorer ses conditions de vie. Il existe trop de sous-emplois et de statuts précaires;
- avoir un travail serait un signe d'inclusion sociale. Mais que signifie l'inclusion sociale pour une personne vivant dans la pauvreté? Avoir une place dans une société dont le cadre est fixé par d'autres, sans avoir la garantie d'améliorer sa propre situation? Pour les personnes vivant dans la pauvreté, c'est moins le fait d'être considérées comme incluses dans une société qui est important que d'avoir les moyens de vivre avec les siens dans des conditions réellement conformes à la dignité humaine;
- on ne peut pas limiter la question de la pauvreté à son lien avec l'emploi. L'emploi ne doit pas être considéré comme l'unique moyen de lutter contre la pauvreté.

Réflexion autour de l'expérience racontée par un militant

R. est chômeur mais, à certaines périodes, il travaille en intérim. Comme intérimaire, il est engagé pour des durées déterminées, variables selon les contrats (parfois à la journée, parfois pour huit jours), sans savoir s'il aura un nouveau contrat quand le précédent s'achève... P., un autre militant, l'interroge: «Quand tu travaillais en intérim, qu'est-ce que cela t'apportait exactement?»

R.: «Ce sont des rentrées supplémentaires. Quand je vais en intérim, j'ai plus facile pour payer les factures.»

P.: «Est-ce que cela t'a permis de faire des projets pour l'avenir?»

R.: «Ça, non! Ça aide au jour le jour, mais ça ne permet pas de se projeter dans l'avenir.»

Cette notion de pouvoir se projeter dans l'avenir et de bâtir des projets qui permettent d'améliorer durablement sa situation a été considérée comme essentielle par le groupe de travail.

1. Critères d'un emploi «stable»

Dans le contexte de cette recherche - action - formation, nous parlons des caractéristiques d'un emploi qui serait un rempart effectif contre la pauvreté, c'est-à-dire qui contribue à améliorer durablement les conditions de vie. L'ensemble des participants a cherché à établir les critères d'un tel emploi. Le groupe a tout d'abord réfléchi à l'adjectif qui convenait pour qualifier l'emploi. Plusieurs suggestions ont été faites: emploi stable, bon emploi, vrai emploi, emploi convenable, emploi de qualité, emploi digne. Aucune expression ne paraissait tout à fait satisfaisante. Pour choisir parmi toutes ces possibilités, le groupe a cherché, en consultant le dictionnaire, le mot qui s'opposait le mieux au mot

«précaire». C'est ainsi qu'il a retenu le mot «stable», bien que certains participants ne soient pas tout à fait convaincus par ce choix, le mot «stable» pouvant être compris pour sa seule référence à la durée.

Avant même de choisir le qualificatif qui devait être joint au mot «emploi», le groupe a réfléchi aux critères qui permettent de dire si cet emploi peut constituer un rempart contre la pauvreté. La réflexion a été longue et approfondie, chaque argument étant analysé à la lueur des expériences vécues par les participants. Le groupe de travail s'est accordé sur les critères suivants:

- **premier critère:** tout emploi doit faire l'objet d'un contrat qui règle de manière claire les obligations et droits de chacun;
- **deuxième critère:** un emploi doit être convenablement rémunéré. Cette notion est fonction du coût de la vie (voir chapitre sur les aspects financiers). Avec les prestations sociales et familiales, les revenus du travailleur doivent lui permettre, à lui et à sa famille, de vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine;
- **troisième critère:** le contrat de travail doit garantir l'accès à la couverture sociale et à l'ensemble des droits des travailleurs;
- **quatrième critère:** l'emploi doit être garanti dans la durée. Nous avons schématiquement repéré trois situations:
 - le contrat à durée indéterminée;
 - le contrat à durée déterminée qui offre des perspectives d'avenir (c'est une situation qui a été décrite par certains délégués d'administrations);
 - le contrat à durée déterminée sans aucune garantie une fois le contrat achevé; nous avons constaté que c'était la situation de

beaucoup de travailleurs pauvres, quand ils sont engagés en intérim par exemple.

A ces situations sont attachés des obligations et des avantages différents. Cependant un représentant d'administration fait remarquer qu'avec la flexibilité croissante des emplois et la multiplicité des formes et des statuts, le contrat à durée indéterminée n'offre plus systématiquement une grande stabilité;

- **cinquième critère:** prendre en compte les nombreux obstacles pour accéder à l'emploi que rencontrent les personnes sans emploi, en mettant en place des mécanismes pour y remédier (obstacles analysés au point 2);
- **sixième critère:** déterminer dans quelle mesure l'emploi a été choisi par le travailleur. Les discussions ont fait apparaître que la notion de choix était suffisamment importante pour qu'elle apparaisse dans les critères. Les travailleurs pauvres sont contraints d'accepter des emplois qu'ils ne choisissent pas; ce sont des travaux non seulement peu valorisants mais parfois aussi susceptibles de mettre leur santé en danger.

Les emplois devraient être évalués à la lumière de ces critères, en précisant dans quelle mesure chacun des six critères est rempli. Par exemple, le deuxième critère peut être évalué par l'indicateur concernant les «travailleurs pauvres», qui sont des individus ayant un emploi mais faisant néanmoins partie d'un ménage considéré comme pauvre².

Pour évaluer la qualité de certains services en Communauté flamande, on se réfère à six critères résumés par les six «B» en néerlandais. Un délégué d'administration a trouvé utile de vérifier si ces critères pouvaient servir pour évaluer la qualité d'un emploi:

- bekendheid (connaissance): être informé des règles et principes du marché du travail;
- beschikbaarheid (disponibilité): y a-t-il vraiment du travail?
- betaalbaarheid (niveau du salaire): une personne qui a cet emploi, perçoit-elle un salaire qui lui permette de vivre dignement?
- bruikbaarheid (utilité): le travailleur peut-il espérer retirer quelque chose de son emploi?
- bereikbaarheid (accessibilité): à quelles conditions peut-on avoir accès à ce travail?
- betrouwbaarheid (fiabilité): cet emploi procure-t-il une certaine sécurité pour l'avenir?

Parmi ces critères, plusieurs peuvent être intéressants. Cependant la question de la connaissance a fait réagir certains militants d'associations. En effet beaucoup de personnes pauvres ont une expérience du travail qui ne semble pas prise en compte. Quand elles s'adressent à des organismes habilités à les orienter vers les circuits de l'emploi, souvent ceux-ci ne leur proposent rien. Qu'on parle dès lors de connaissance du monde du travail leur paraît insultant, d'autant plus qu'elles ont une réelle expérience du monde du travail. En effet pour faire face aux conditions de vie qu'elles connaissent, elles cherchent des possibilités de travail pour vivre, voire pour survivre. Cela entre dans une stratégie de survie.

2. Les obstacles à l'emploi

Le groupe de travail a mis en évidence plusieurs types d'obstacles à l'emploi rencontrés par les personnes pauvres. Il paraît nécessaire d'évaluer si les emplois proposés les prennent en compte et offrent des possibilités pour les surmonter.

2.1. Quel type d'expérience et de compétences le travailleur pauvre peut-il faire valoir?

Monsieur L. est au chômage depuis plus d'un an. Il preste certains jours comme travailleur intérimaire. Les journées travaillées sont barrées sur sa feuille de pointage. Il a une expérience de travail, cependant il reste chômeur. Dans quelle mesure l'expérience acquise dans le cadre de ses contrats de travail intérimaire est-elle prise en considération?

«J'ai commencé à travailler à l'âge de 14 ans. Je me suis débrouillée avec mes deux mains. Je sais travailler... Aujourd'hui, je ne trouve plus rien. Je me suis présentée dans une entreprise de nettoyage. On m'a demandé si je parlais le néerlandais. Non, alors on ne m'a pas engagée... De toute façon, maintenant j'ai plus de 40 ans, je suis trop vieille...» (une militante de Bruxelles)

Il y a, pour le travailleur pauvre, une différence souvent marquée entre le travail qu'il a réellement effectué au cours de son existence et le travail qu'il peut faire valoir au titre d'expérience, parce que son travail (qualifié de «petit boulot») n'est pas pris en considération ou parce qu'il est presté dans des circuits parallèles non reconnus.

De plus dans le cadre des pratiques de recrutement, on attache plus d'importance aux diplômes qu'aux compétences acquises. On veut aujourd'hui reconnaître les compétences dans un processus officiel de validation. Cela devrait permettre justement de faire valoir une expérience au même titre qu'on fait valoir un diplôme. Certains participants scientifiques et délégués d'administration voient là une proposition intéressante qui pourrait contribuer à lever cette première catégorie

d'obstacles rencontrés. Pour les militants d'associations, il semble important de bien définir d'emblée sur quelle base cette validation officielle de compétences serait faite; ils craignent que les travailleurs les plus pauvres n'en soient exclus. Il apparaît, en tout état de cause, qu'une telle mesure doit être évaluée pour pouvoir dire à qui elle bénéficie effectivement et voir dans quelle mesure elle contribue à aider les travailleurs pauvres à trouver un emploi «stable».

2.2. Les obstacles liés aux conditions de vie

Y. était prête à prendre un travail comme nettoyeuse dans une entreprise. Mais il fallait travailler le matin tôt ou le soir après les heures de bureau. A ces heures-là, il lui était impossible de faire garder ses enfants.

«Dans la zone portuaire (à Anvers), on peut trouver du travail. Les conditions sont dures, il faut les supporter. Mais le grand problème, c'est que c'est loin de tout, si tu n'as pas de voiture, ce n'est pas possible de t'y rendre.»

Toute une série d'obstacles sont à prendre en considération: la garde des enfants, les transports pour aller au lieu de travail, ou même le fait de posséder un permis de conduire, les questions de santé, etc. Ces obstacles peuvent être déterminants en milieu pauvre.

2.3. Le coût du travail

«J'ai dû déménager, je vis à 8 kilomètres du centre ville. On m'a proposé un travail en intérim dans une autre ville. Cela me ferait plus d'une heure pour y aller, la même chose pour revenir. J'étais d'accord. Mais j'ai demandé au patron s'il allait payer mes tra-

jets. Il m'a dit «non». Alors je n'ai pas accepté; en devant payer mes trajets moi-même, je n'allais rien gagner en plus.»

Aller travailler entraîne un certain nombre de coûts qu'une personne ne doit pas assurer si elle reste chez elle: garde d'enfants, transports, certaines exigences d'habillement, etc. Ces coûts sont insuffisamment évalués.

2.4. La situation de personnes qui sont restées durablement en dehors des circuits habituels du travail

Le fait de se retrouver longtemps en inactivité ou d'avoir des activités limitées à des circuits parallèles de travail (petits boulots, travail en noir, etc.) constitue en soi un obstacle sur le chemin d'un emploi stable. Les participants s'accordent à dire que la personne qui est dans une telle situation doit être soutenue pour avoir des chances de retrouver un emploi.

- Une personne restée longtemps en dehors des circuits classiques du travail a besoin d'être soutenue pour suivre le rythme exigé par le travail.

«Je me suis retrouvé à devoir prêter huit heures par jour avec des horaires fixes; je devais respecter un cadre établi par le patron. Avant je faisais des petits boulots, je travaillais autant, même plus certains jours; mais c'est moi qui fixais le cadre. Ce qui a été dur, c'était de me couler dans le moule voulu par le patron.»

- Beaucoup de personnes ressentent le besoin d'être soutenues pour dialoguer et négocier avec le patron.

«Un patron que je ne connais pas, je n'oserais pas lui parler de mes problèmes de transport et négocier avec lui le remboursement de mes trajets.»

Nous avons évoqué plus haut tous les obstacles qui pouvaient être liés aux conditions de vie. Souvent la personne n'ose pas en parler; elle n'ose pas négocier directement avec le patron la prise en compte de cette réalité.

- Certaines personnes se sont trouvées confrontées à une gestion budgétaire pour laquelle elles n'étaient pas préparées.

«Avec un nouvel emploi, la personne peut se retrouver dans une situation tout à fait nouvelle qui implique beaucoup de changements dans sa vie, à différents niveaux. Un niveau, c'est l'aspect financier parce qu'on a des revenus plus importants. On peut être tenté d'acheter des choses dont on a été longtemps privé et de ne pas suivre les factures ou les dettes... On est vite dans une situation ingérable.»

Il en résulte que des mesures d'accompagnement sont utiles et même nécessaires pour certaines personnes. Mais il faut pouvoir bénéficier d'un accompagnement de qualité. Or les mesures actuellement proposées ne sont pas toujours vécues comme visant à répondre à des besoins réels, mais plutôt comme une mise à l'épreuve. Le travailleur a alors l'impression d'être suivi pendant une période déterminée au terme de laquelle on décidera s'il est apte ou non à réaliser le travail considéré.

Il est donc important d'évaluer ces mesures d'accompagnement au regard d'au moins deux aspects:

- les mesures ont-elles permis d'ancrer la personne dans le monde du travail? La situation d'emploi dans laquelle se trouve la personne

est-elle stable?

- les mesures ont-elles contribué à rendre son autonomie au travailleur?

3. Lien avec l'enseignement et la formation

3.1. L'enseignement

L'enseignement est examiné ici uniquement à travers son lien avec l'emploi. Il est clair que la problématique de l'école et de l'enseignement est beaucoup plus large que cela. Tous les chiffres montrent que plus le niveau d'études d'une personne est élevé plus les chances pour elle de trouver un emploi sont grandes³. Par ailleurs, on sait qu'il y a une sur-représentation d'enfants de familles pauvres dans les filières scolaires moins performantes et dans l'enseignement spécial⁴. Cela montre, si besoin en est, que l'égalité des chances reste un objectif dont nous sommes encore fort éloignés. Un délégué d'administration cite un programme d'études piloté par l'OCDE⁵. Ces analyses ont mis en évidence, en Belgique, un système scolaire inégalitaire qui renforce les discriminations.

«J'avais des difficultés pour apprendre à l'école. Quand mes parents avaient des retards de paiement pour la cantine ou autre chose, on me faisait des remarques devant tout le monde. J'étais montré du doigt. Ce n'est pas comme ça qu'un enfant peut apprendre. Dès le début de l'école primaire, j'ai été mis dans l'enseignement spécial. On n'a jamais cherché d'autres solutions.

Mais je suis allé jusqu'au bout. J'ai appris un métier et j'ai obtenu mon certificat. Pourtant je n'ai jamais trouvé du travail. Un

employeur préférera toujours engager quelqu'un qui a obtenu son diplôme dans l'enseignement ordinaire.» (un militant)

Les jeunes de milieux défavorisés se retrouvent en situation de difficulté par rapport au marché de l'emploi. Il paraît important de pouvoir évaluer les parcours réalisés par ces enfants et d'en estimer les conséquences sur leurs chances d'intégration sociale et professionnelle. Le groupe de travail est parti de la situation spécifique de l'enseignement spécial et il propose de l'évaluer à partir des questions suivantes:

- quels enfants se retrouvent dans l'enseignement spécial?
- quel est le motif qui est à l'origine de cette orientation?
- comment la décision a-t-elle été prise? En particulier quelle concertation y a-t-il eu avec les parents?
- que deviennent les jeunes qui sortent de l'enseignement spécial? Pas en termes de débouchés théoriques, mais en termes de débouchés réels. De plus le devenir du jeune doit être évalué à court, moyen et long terme (au sortir de l'enseignement, deux ans après, cinq ou dix ans plus tard).

Une évaluation du même type devrait être faite pour l'enseignement technique et professionnel.

Des évaluations de ce genre devraient acquérir un caractère systématique. Elles permettraient de voir concrètement les débouchés de filières scolaires considérées par les parents comme offrant peu d'avenir. Les parents expriment d'ailleurs une crainte réelle quand ils voient leurs enfants orientés vers ces filières. Une telle évaluation pourrait contribuer, le cas échéant, à chercher des réponses plus appropriées, c'est-à-dire plus porteuses d'avenir pour l'enfant.

3.2. Les formations professionnelles

Il existe de nombreux circuits de formation professionnelle. Des statistiques indiquent le nombre de personnes inscrites dans ces formations. Un indicateur comme le taux d'activation inclut les personnes inscrites dans une formation professionnelle. C'est une des mesures, parmi d'autres, qu'il prend en compte⁶. Un délégué d'administration fait remarquer que les taux d'activation ne font pas l'unanimité. Il en existe d'ailleurs plusieurs: les statistiques de l'ONEM et le Plan d'action national pour l'emploi ne calculent pas le taux d'activation de la même manière.

Pour le groupe de travail, un tel taux ne donne qu'une vision partielle de la réalité. Certes il peut traduire un effort des pouvoirs publics mais il ne dit pas dans quelle mesure ces formations sont efficaces, c'est-à-dire si elles conduisent à l'emploi, ni a fortiori à quel type d'emploi elles peuvent conduire.

Les personnes qui sont passées par des circuits de formation formulent un certain nombre de remarques:

- elles ont l'impression que certaines formations ne mènent à rien et ne contribuent pas à trouver un emploi;
- dans certains cas, elles ont l'impression que ces formations sont essentiellement des activités destinées à occuper la personne sans emploi, voire à la contrôler;
- pour avoir accès à certaines formations, le candidat doit remplir un certain nombre de conditions; celles-ci ne sont pas toujours clairement expliquées au candidat;
- certains circuits proposés ne tiennent compte ni des connaissances ni de l'expérience de la personne concernée.

Des délégués d'administrations ajoutent que, dans certains cas, ces formations sont des artifices pour permettre le transfert d'une charge budgétaire de l'aide sociale vers l'assurance chômage.

Il paraît indispensable d'évaluer de manière permanente certains aspects des formations proposées:

- quelles sont les conditions d'accès: qui a accès à telle formation?
- qui y participe effectivement?
- quelle est la proportion de personnes qui suit la formation jusqu'à son terme?
- que devient la personne qui a suivi la formation: a-t-elle trouvé un emploi au sortir de la formation? Quel type d'emploi? Quelle est sa situation après deux et cinq ans?

Les mesures proposées pour évaluer le devenir des jeunes qui sont passés par certaines filières scolaires (point 3.1) ou pour évaluer les formations professionnelles (point 3.2) sont à intégrer dans des indicateurs de type politique, c'est-à-dire des indicateurs qui mesurent les effets des politiques de lutte contre la pauvreté.

4. Les aides à l'emploi – les emplois subventionnés

«Un employeur n'a pas voulu m'engager parce que je n'étais pas inscrite au chômage. A cette époque-là, j'étais bénéficiaire de l'aide sociale. Si l'employeur m'engageait, il ne recevait pas d'aide; s'il engageait un chômeur, il percevait une aide. Voilà pourquoi il ne m'a pas choisie. Quand on vit des choses comme ça, on perd courage pour chercher du travail...»

D'emblée le groupe de travail s'est trouvé confronté à des réalités comme celles-là où les aides à l'emploi peuvent devenir des obstacles

à l'emploi. Dans certaines circonstances, ces aides paraissent plus constituer des subventions aux entreprises qu'un tremplin pour le travailleur qui a des difficultés à trouver une place sur le marché de l'emploi. Ceci ne veut pas dire que, dans d'autres circonstances, les aides à l'emploi n'ont pas constitué un coup de pouce.

4.1. L'agence locale pour l'emploi (A.L.E.)

Le groupe de travail a abordé de manière approfondie la question des ALE. En effet l'expérience de militants d'associations apportent sur ce sujet des éclairages contrastés:

«Pour moi, les ALE, c'était la seule chose qui était encore possible; sans cela, j'aurais peut-être tout perdu. J'étais chômeuse. L'ONEM me proposait des jobs. J'étais obligée d'aller voir, sinon je perdais mon allocation. Un temps plein avec des horaires irréguliers, c'était impossible à combiner avec mes trois enfants. Je dois tout assumer toute seule. Un des trois enfants était encore un bébé. Avec les ALE, je pouvais travailler deux jours par semaine. Cela, je pouvais le combiner avec mon ménage. Et ça m'apportait un «plus». Pour moi, les ALE représentaient un petit supplément de revenus, mais surtout, l'ONEM me laissait tranquille.»

«Je travaillais dans une coopérative du bâtiment. La coopérative avait des contrats avec des organismes de logements sociaux de la ville. Il faut savoir que dans cette coopérative, on engage des personnes peu qualifiées qui peuvent apprendre le métier en le faisant. Elles sont engagées avec des vrais contrats. Mais de plus en plus les organismes de logements sociaux engagent des personnes en ALE pour faire les travaux qui étaient confiés à la

coopérative. Ça veut dire que la coopérative a moins de contrats. Deux ouvriers ont dû arrêter de travailler pour raison de santé; il n'y a plus assez de contrats pour les remplacer. C'est bien la preuve que les ALE ont pris des emplois! Le pire c'est que des personnes pauvres sont amenées à faire des choses qui vont contre l'emploi; mais on leur fait croire que ça ne déstabilise pas l'emploi.»

Dans les administrations, les ALE continuent d'être considérées comme créatrices d'emplois, affirmation que réfutent catégoriquement plusieurs militants d'associations. En effet, pour eux, même si le travailleur peut en tirer une certaine aide immédiate, il garde un statut très précaire. Par ailleurs, la personne qui fournit le travail n'est pas légalement considérée comme employeur, mais comme «utilisateur du système».

Pour les pouvoirs publics, un des objectifs de la mise en œuvre des ALE est de lutter contre le travail en noir. Des participants ont répercuté dans le groupe le fait que, de ce point de vue, les ALE sont considérées comme un succès, en tout cas dans certaines régions. Certains militants dénoncent le fait que les ALE constituent une organisation du travail précaire qui permet à des bénéficiaires d'allocations d'avoir seulement un petit supplément de revenus. Pour eux, c'est un signe que ces allocations sont faibles et permettent difficilement à elles seules de vivre dans la dignité.

La discussion sur les ALE a conduit le groupe de travail à établir un tableau résumant les aspects positifs et négatifs d'une telle mesure.

Aspects positifs:

- cette mesure constitue un appoint dans des conditions de vie difficiles;
- la souplesse des conditions de travail peut aider à tenir compte de la situation de la personne;
- la personne garde la protection sociale liée à son statut de sans-emploi.

Aspects négatifs:

- cette mesure a des conséquences négatives sur le marché de l'emploi par un effet de glissement des emplois du circuit ordinaire vers le dispositif des ALE;
- le travail dans le cadre d'une ALE est précaire, instable, n'offrant pas de garanties d'avenir;
- ce n'est pas le travail qui fournit une couverture sociale complète;
- ce type de travail est considéré comme dévalorisant, entre autres parce qu'il est mal rémunéré (sous rémunéré par rapport à ce qu'on paierait ce même travail dans des conditions différentes).

La discussion a été élargie à la problématique de l'article 60⁷. Les CPAS engagent des personnes via l'article 60 pour effectuer des tâches qui étaient jusque là réalisées par des travailleurs engagés avec des contrats stables. Cela constitue de nouveau une perte d'emplois stables au profit d'un statut particulier et précaire. Une autre conséquence négative de ce type de mesure est de dresser les gens les uns contre les autres. Ceux qui perdent leur emploi parce qu'on préfère donner leur travail à une personne engagée en article 60 sont en général des travailleurs peu qualifiés, issus du monde populaire qui finissent par éprouver un ressentiment vis-à-vis des personnes qui obtiennent le travail via une mesure comme l'article 60. Il en va de même pour des indépendants qui perdent des parts de marché. Ce sont des consé-

quences graves qui le plus souvent ne sont pas prises en considération. Il nous paraît nécessaire d'évaluer aussi ces types de conséquences quand on évalue les effets de l'article 60.

4.2. Un apport scientifique

Lors d'une des dernières journées de travail sur ce thème, un participant scientifique a apporté une contribution se basant sur une étude⁸ qui reprend des analyses publiées dans différents pays sur la question des aides à l'emploi. Il n'est pas inutile de spécifier que cette contribution a été apportée vers la fin de la réflexion collective. En effet le groupe de travail a respecté la méthode choisie: partir de la réalité et élaborer une réflexion dans le dialogue. Quand la réflexion était construite, le groupe a pu la confronter à des apports extérieurs.

L'aide à l'emploi consiste à octroyer des avantages à un employeur (sous la forme de subventions ou de réductions des charges patronales) s'il embauche un travailleur qui répond à certains critères établis. Sont concernés, par exemple, les jeunes travailleurs faiblement qualifiés, les chômeurs de longue durée, les travailleurs peu qualifiés. Une première constatation faite en Belgique dans les années 90 indique que ces mesures sont souvent mal connues des petites entreprises.

La recherche portant sur l'efficacité de telles mesures dans différents pays a montré trois types d'effets:

- un certain nombre de postes subventionnés auraient de toute façon été octroyés. Il faut alors considérer que la subvention n'a pas réellement servi à créer un emploi. C'est ce que les scientifiques appellent le «poids mort» de la mesure. En Belgique par exemple, cela

- représentait environ 53 % des emplois subventionnés analysés;
- pour avoir droit à une subvention, l'employeur peut être amené à engager une personne qui répond aux conditions plutôt qu'une personne qui n'y répond pas et donc à licencier ou à ne pas renouveler un contrat déjà existant. C'est ce que les scientifiques appellent le «coût de substitution». En Belgique, cela concernait 36 % des postes analysés;
 - enfin les scientifiques parlent d'un «coût de déplacement» beaucoup plus difficile à quantifier. On peut considérer que la subvention constitue un bénéfice pour l'entreprise qui la reçoit. Une autre entreprise qui n'en bénéficie pas pourrait être mise en difficulté dans un contexte concurrentiel et être amenée à licencier du personnel.

On voit que certains aspects de la réflexion du groupe de travail trouvent écho dans cette étude. Ce qui paraît important, c'est de souligner la nécessité que de telles évaluations soient faites systématiquement quand on met en place des mesures d'aide à l'emploi ou d'emplois subventionnés. Un point d'évaluation devrait permettre de savoir dans quelle mesure des personnes engagées dans un emploi subventionné ont accès ensuite à un autre type d'emploi et à décrire la qualité de cet emploi en se basant sur les critères énoncés au point 1.

Il existe en Belgique des évaluations pour certains dispositifs d'aide à l'emploi. Elles ne sont cependant pas systématiques, ni permanentes. Il est indispensable qu'elles le deviennent.

5. Le travail en noir

La réflexion sur l'emploi – mais en particulier ce qui avait trait aux aides à l'emploi - a conduit le groupe à aborder la question du travail

en noir. Il a décidé d'y consacrer un point. C'est avec réticence que certains militants d'associations voient apparaître ce sujet dans ce rapport. En effet le thème est délicat et source de confusion parce qu'il renvoie à des réalités très différentes. La confusion principale serait de lier le travail en noir à la pauvreté. Ils insistent pour souligner que le travail en noir n'est pas la règle en milieu pauvre et qu'il existe bien entendu dans d'autres milieux.

Même si, comme l'a fait remarquer un délégué d'administration, la législation a évolué pour sanctionner l'employeur plutôt que le travailleur, les militants affirment que le travailleur reste plus exposé parce qu'il a toujours plus à perdre, étant donné la précarité de sa situation. En effet, pour un chômeur, une sanction en termes de suspension de chômage peut avoir des conséquences extrêmement graves.

Enfin en milieu pauvre, le travail en noir fait partie d'une stratégie de survie, au même titre que d'autres actions, comme chercher à limiter ses dépenses ou recourir à la solidarité de ses proches. Ailleurs le travail en noir peut avoir une toute autre signification. Faire un amalgame entre ces différentes situations n'a aucun sens et est dangereux pour les personnes les plus pauvres.

6. Appauvrissement par le travail

«Qu'on nous propose autre chose qui soit une réelle promotion humaine et sociale et pas des sous-emplois qui maintiennent dans la pauvreté.» (un militant)

Au cours de ce chapitre, nous avons indiqué que l'emploi pouvait constituer un tremplin pour sortir de la pauvreté ou pour ne pas tomber en situation de pauvreté. Nous tenons à souligner encore une fois

deux remarques. D'une part l'emploi ne doit pas être considéré comme le seul moyen de lutter contre la pauvreté, d'autre part n'importe quel emploi ou activité ne permet pas d'atteindre cet objectif. Le groupe de travail a détecté toute une série de situations où l'emploi soit entraînait un appauvrissement du travailleur, soit ne lui permettait pas d'améliorer significativement et durablement sa situation. Cette réalité semble suffisamment préoccupante pour être reprise dans un point à part.

X. est chômeur complet indemnisé. Il trouve un emploi mi-temps pour un bas salaire. Ce salaire n'atteint pas le niveau de l'allocation de chômage; il bénéficie d'une allocation de garantie de revenu. Finalement il a des revenus identiques à ceux qu'ils percevaient avant. Cependant les coûts liés au fait que X. travaille ne sont pas pris en considération: il a dû acheter certains vêtements pour répondre aux exigences de ce nouveau travail, ses trajets ne sont pas remboursés... En fin de compte, la situation financière de X. ne s'est pas améliorée, elle a empiré!

Des situations comme celle qui est décrite dans cet exemple se rencontrent assez fréquemment quand les personnes n'ont qu'un emploi précaire. Il est donc important d'évaluer les différents statuts et les diverses formes d'emploi en déterminant dans quelle mesure ils permettent au travailleur pauvre d'améliorer sa situation.

7. Taux d'emploi – taux de chômage

7.1. Emploi et taux d'emploi

Un délégué d'administration souligne qu'une définition très large de l'emploi est donnée par l'Organisation Internationale du Travail: est considérée comme ayant un emploi la personne qui effectue au moins

une heure hebdomadaire de travail rémunéré. A partir de cette notion, par des systèmes d'enquêtes, on peut établir un taux d'emploi.

Cette définition de l'emploi, très large, est effectivement éloignée des perspectives que le groupe de travail a établies au départ de sa réflexion. Il existe d'autres manières d'évaluer les taux d'emploi. Ainsi l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie définit un «statut d'activité le plus fréquent» où une personne est considérée comme ayant un emploi si elle a effectivement travaillé au moins six mois au cours de l'année précédant l'enquête.

7.2. Les taux de chômage

Il faut bien parler de taux de chômage au pluriel puisque les administrations en utilisent plusieurs. Les participants s'accordent à reconnaître que les taux de chômage ont une signification politique très sensible. Les autorités publiques ont tout intérêt à montrer que ce taux est bas dans leur pays ou dans leur Région. Ce fait entraîne que le calcul des taux de chômage n'est pas neutre et que divers artifices sont destinés à l'abaisser, toute une série de personnes étant retirées du calcul, par exemple, le chômeur âgé, le chômeur ayant effectué plus de 180 heures en ALE au cours des six mois précédents.

Le groupe a relevé l'existence d'autres taux: le nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi, c'est-à-dire où aucun membre ne dispose d'un emploi rémunéré; le taux de chômage de longue durée. Ce sont des taux qui font partie des indicateurs européens. Le groupe de travail ne les a pas analysés de manière approfondie. Ces taux peuvent sans doute apporter des informations supplémentaires pertinentes. Mais un participant scientifique a fait remarquer que le calcul du chômage de longue durée ne doit pas se faire sur la base

des seules données administratives. En effet parmi les catégories de personnes sans emploi qui n'entrent pas dans le calcul du chômage, il y a une proportion significative de chômeurs de longue durée.

7.3. D'autres approches sont souhaitables

Pour mieux rendre compte de la réalité, il paraît nécessaire de recourir à d'autres taux. Certaines administrations étudient ce qu'elles appellent les taux de sous-emploi et de réserve de main d'œuvre⁹. On parle de sous-emploi quand les critères suivants sont réunis: disposer d'un emploi sans travailler à temps plein, être disposé à travailler davantage d'heures et être disponible pour travailler plus d'heures, dans un délai déterminé si la possibilité était offerte. Dans le même contexte, on parle de réserve de main d'œuvre, en additionnant le nombre de chômeurs, de sous-emplois et de personnes qui ont été écartées du marché de l'emploi par certaines dispositions réglementaires (comme, par exemple, les personnes en pré-pension à temps plein ou les 'minimexés' non demandeurs d'emploi). En Belgique, le taux de sous-emploi est estimé à 7 % et celui de réserve de main d'œuvre à 25% (chiffres de 1999).

Le groupe de travail n'a pas voulu analyser de manière critique ces taux. Il fait cependant les constatations suivantes:

- la notion de sous-emploi telle que présentée ici se limite à la situation du temps partiel non choisi. La notion de sous-emploi ou d'emploi précaire qui a été discutée dans le groupe est plus large;
- ces notions offrent néanmoins des informations complémentaires aux taux de chômage classiquement utilisés pertinentes pour décrire le marché de l'emploi. Elles ne sont cependant pas spécifiques de la situation de travailleurs vivant dans la pauvreté.

Le taux d'emploi stable, illustré par un exemple

De mars à juin 2002, R. travaille en intérim comme manutentionnaire. Il a un contrat d'une semaine qui est renouvelé de semaine en semaine. Il ne sait pas au début de la semaine s'il sera engagé pour la semaine suivante. Par rapport aux critères retenus, nous notons:

- il a un contrat de travail clair;
- la rémunération est faible (il perçoit un peu plus que l'allocation de chômage; c'est insuffisant pour améliorer significativement ses conditions de vie);
- son travail lui donne une couverture sociale;
- le contrat ne lui donne aucune garantie de durée;
- il n'y a pas de prise en compte des obstacles liés à sa situation (quand l'année suivante, on lui propose de reprendre ce travail intérimaire, il a déménagé; l'employeur ne veut pas intervenir dans ses trajets; il n'accepte donc pas le travail);
- ce travail n'est pas choisi (*«ce que j'ai choisi c'est d'accepter ce travail pour subvenir aux besoins de ma famille; j'étais prêt à prendre n'importe quoi pour ça...»*).

Sur les six critères, deux seulement sont atteints.

Des investigations simples pourraient permettre de mettre en évidence la proportion d'emplois qui remplissent tous les critères et pour les autres, d'indiquer le nombre de critères atteints et de spécifier ceux qui ne le sont pas; les informations pourraient en outre être rapportées aux

tranches de revenus.

Le groupe enfin pense que l'utilisation de tels taux qui nuancent les données fournies par les seuls taux de chômage devrait se généraliser. Il estime aussi qu'il faut utiliser un taux qui intègre le type d'emploi considéré: on pourrait parler d'un taux d'emploi stable qui se référerait aux critères développés dans la première partie de ce chapitre. Parmi les emplois, on déterminerait ainsi la proportion d'emplois qui répondent à chacun des critères et à l'ensemble de ceux-ci.

Enfin ces taux devraient être croisés avec d'autres données, comme les revenus, les données concernant l'habitat ou la santé, afin de mieux cerner la réalité de travail des personnes vivant dans la pauvreté.

8. La notion de parcours de l'emploi

Tout au long de ce chapitre, nous avons insisté sur la nécessité de voir l'évolution de la situation d'un travailleur au cours du temps. De même il est indispensable d'évaluer les formations et les mesures d'aide à l'emploi, en regardant le devenir de la personne concernée à différents moments. Cela renvoie à la notion de parcours. Cette notion de parcours est très importante quand il s'agit d'analyser le lien entre l'emploi et la pauvreté. Il ne s'agit pas seulement d'avoir des indications à un moment donné, ce qui serait une sorte de cliché instantané, il faut rendre compte de l'aspect dynamique, évolutif de la situation de la personne.

Le groupe de travail pense qu'un moyen intéressant pour rendre compte du parcours professionnel des personnes serait de faire appel à la Banque Carrefour qui rassemble des données concernant l'emploi et la sécurité sociale. Dans l'état actuel des choses, un recours à la Banque Carrefour ne permet pas de rendre compte de tous les par-

cours professionnelles. De plus les conditions d'accès sont très limitées. Il relève de la décision politique de rendre possible l'évaluation des différents parcours professionnels en mettant en place un dispositif élargi de recueil des données respectant les règles de confidentialité et d'éthique.

9. En résumé, quelques recommandations concernant les indicateurs d'emploi

- Les taux de chômage doivent être nuancés par d'autres approches. Parmi celles-ci, nous avons notamment proposé:
 - le calcul d'un taux d'emploi stable (proposition qui a été décrite au point 6.3.);
 - l'évaluation des catégories de chômeurs qui ne sont plus prises en compte dans les taux de chômage. Ces informations existent et sont même publiées par l'ONEM ainsi que dans le Plan national de l'emploi.

- Toutes les mesures prises vis-à-vis de l'emploi doivent être évaluées. Cela concerne notamment les formations et les aides à l'emploi, mais aussi les mesures d'accompagnement. Ces évaluations devraient
 - être généralisées et permanentes;
 - prendre en compte le devenir du bénéficiaire;
 - prendre en compte les conséquences sur le marché de l'emploi.Ces points d'évaluation peuvent être traduits en indicateurs qui complèteraient la série de ceux qui mesurent les effets des politiques de lutte contre la pauvreté.

- Pour ne pas limiter les indicateurs d'emploi à des «clichés instantanés» du marché de l'emploi, le groupe de travail propose de rendre

compte du parcours professionnel des travailleurs. Il suggère de voir dans quelle mesure la Banque Carrefour peut y contribuer.

- Il est utile de croiser les indicateurs d'emploi avec d'autres données, comme les revenus, de façon à pouvoir mieux rendre compte de la situation des travailleurs pauvres. Cela permettrait de voir dans quelle mesure la situation d'une personne ou d'un ménage s'améliore ou pas et de rendre compte de l'appauvrissement de certains travailleurs.

¹ Voir chapitre sur la méthode de travail, point 4.3.: il s'agit d'un des groupes qui s'est constitué en février 2003 pour commencer le travail par thème.

² *PANIncl. 2003-2005*, Indicateurs, p. 54.

³ Voir par exemple, Deleeck H. (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Acco, Leuven/Leuven.

⁴ Nicaise I. (2001), «Onderwijs en armoedebestrijding: op zoek naar een nieuwe adem» in: Vranken J et al. *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven, Acco, pp. 223-242.

⁵ Organisation de coopération et de développement économiques. Il s'agit du programme PISA (Programme international du suivi des acquis en langue maternelle, en mathématique et en sciences); consultable sur le site WWW.pisa.oecd.org

⁶ Ces mesures comprennent les dispositifs de rotation dans l'emploi et de partage de l'emploi, les incitants à l'embauche et au maintien dans l'emploi, les mesures d'insertion professionnelle des handicapés, les dispositifs de création directe d'emplois permanents et temporaires, les aides à la création des entreprises.

⁷ L'article 60 §7 de la loi organique des CPAS oblige ces derniers à prendre toutes les dispositions nécessaires pour procurer un emploi aux personnes qui doivent justifier d'une certaine période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales (chômage par exemple), ou simplement aux personnes dont l'expérience professionnelle doit être renforcée pour permettre une intégration par l'emploi. Dans ce cadre, le CPAS peut agir lui-même comme employeur. Les personnes engagées peuvent travailler au CPAS même, ou être mises à la disposition d'un autre employeur. La durée du contrat ne peut dépasser le nombre de jours nécessaire pour avoir droit au chômage.

⁸ Marx I. (2000), *Met een subsidie aan het werk. Wat leert evaluatieonderzoek*, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen.

⁹ Voir notamment Laffut M., Ruyters C. (2002), «Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'œuvre latente en Belgique et dans les trois régions», in: *Capital humain et dualisme sur le marché du travail*, Coll. Economie – Société – Marché, Editions de Boeck Université, pp 169-195.

LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS

Introduction

Le RGP¹ a contribué à remettre en cause la conception «classique» de la pauvreté: faible niveau de revenu et de consommation. Il y est reconnu que la vulnérabilité et l'impuissance à exercer ses droits et assumer ses responsabilités constituent des dimensions essentielles de la pauvreté. Aborder la question des droits dans une recherche sur les indicateurs de pauvreté n'est pas un travail facile. Les participants en étaient conscients dès le départ, mais plus ils avançaient dans leur démarche, plus il leur semblait impossible de ne pas aborder cette question, tant elle est fondamentale dans la vie des personnes pauvres.

Le RGP souligne en outre que, si la misère est une atteinte aux droits fondamentaux, la famille constitue un lieu de résistance essentiel. Notre réflexion qui a voulu s'enraciner dans ce que vivent les pauvres a encore souligné cette réalité. Assez naturellement le droit de vivre en famille a été évoqué dans nos travaux. Pourtant nous n'en parlerons pas dans ce chapitre parce que nous n'avons pas eu la possibilité d'approfondir ce thème particulièrement sensible pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. Le temps qui était imparti à cette recherche et la variété des questions à traiter n'ont pas permis de dégager les moyens nécessaires pour aborder un thème aussi difficile. De plus, actuellement et depuis plusieurs années, un groupe de militants essaie d'approfondir cette question en dialogue avec des professionnels du secteur de l'aide à la jeunesse, la direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pour ces diverses raisons, les participants ont choisi de ne pas aborder le droit de vivre en famille dans le rapport final.

«Là où je me suis senti vraiment le plus pauvre, c'est dans la mise en œuvre de mes droits... Je me suis marié en France et je suis remonté en Belgique. Ma femme était enceinte. Moi, je m'étais toujours débrouillé. J'étais avec mon sac à dos sur la route et je me débrouillais. Mais là, je devais créer un avenir pour mon enfant. Cela passait par le minimex qui m'aiderait à voir plus loin. C'est pour ça que je suis revenu en Belgique; c'était en 1989. Pour avoir le minimex, j'avais besoin d'une adresse; je suis allé chez mon frère. La commune a fait une enquête: on est venu faire des tas de mesures chez mon frère et on a dit que je ne pouvais pas rester là parce que c'était trop petit pour deux ménages. Donc on me refuse le minimex ... Je me retrouve comme ça sans rien avec ma femme enceinte de cinq mois. Je suis parti dans un domaine de pêche. On s'est réfugié sous un mobilhome, puis le propriétaire nous a ouvert le mobilhome. Je vais dans une ville voisine où je loue une petite chambre d'hôtel. Je n'y ai jamais mis les pieds; mais j'ai fait cela pour avoir une adresse et de cette manière, j'ai pu avoir un minimex d'isolé. C'était un minimex d'isolé parce que c'était un lieu où ne pouvait pas vivre un ménage. Ensuite j'ai trouvé une petite maison qui était tout à fait insalubre; je la louais, à l'époque, 3000 FB. Là j'ai pu demandé un minimex de chef de ménage. Plus tard, après avoir déménagé plusieurs fois, j'ai voulu bénéficier d'un article 60 pour avoir droit au chômage. Mais la commune où j'étais n'offrait pas d'article 60. Donc j'ai encore déménagé pour aller dans une commune où je pourrais en avoir un. J'ai été à Namur. J'ai quitté la maison que j'occupais alors; c'était une bonne maison salubre. Nous avons deux enfants à ce moment-là et, au début à Namur, nous avons dû vivre dans une caravane. J'ai donc choisi de renoncer à un bon logement pour aller vivre dans un endroit précaire parce que là j'avais

accès à un autre droit. Je reçois mon minimex et immédiatement, je fais une demande d'article 60². Cette demande n'aboutit pas. Je vais pourtant toutes les semaines pour demander s'ils ont quelque chose pour moi. Chaque fois, je reçois la même réponse: «il n'y a rien pour l'instant.» Le trajet aller-retour au CPAS, ça correspondait à un peu moins de quatre euros. Au bout de trois mois, je vais trouver quelqu'un de haut placé au CPAS pour savoir pourquoi ma demande n'avance pas. La personne prend contact avec l'assistante sociale qui dit que, vu que j'ai un problème de boisson, elle n'a pas fait avancer ma demande. La personne du CPAS que j'avais été voir a dit que ce n'était pas un motif et ma demande a été enregistrée. Et en moins de deux semaines, j'avais mon article 60. J'ai travaillé un an et demi en article 60 pour avoir droit au chômage. Ça c'est tout le parcours que j'ai dû faire ... pour avoir quoi? Le droit d'aller pointer!» (un militant)

1. Les droits et la mise en œuvre des droits

La Constitution et toute une série de lois garantissent des droits à l'ensemble des citoyens. Par exemple, le logement est garanti par l'article 23 de la Constitution qui dit: «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels (...) Ces droits comprennent notamment: (...) 3° le droit à un logement décent. (...)» La Constitution ne définit pas ce que signifie un logement décent, elle ne dit pas non plus comment ce droit doit être mis en œuvre par les autorités du pays. Il existe des indicateurs concernant le logement, ils sont basés par exemple sur la taille du logement (nombre de pièces ou de m² par occupant), l'accès aux commodités (salle de bain, W.C., etc.),

des critères d'insalubrité (traces d'humidité, détérioration des châssis, etc.). De tels indicateurs permettent d'évaluer le nombre de personnes vivant dans des logements précaires ou insalubres. On peut estimer que l'offre des logements sociaux est un moyen de mettre en œuvre le droit à un logement décent. On peut alors évaluer le nombre de logements sociaux mis à disposition de la population, analyser qui bénéficie de cette offre, qui en est exclu, déterminer les délais entre l'introduction d'une demande et l'obtention du logement.

L'éducation est aussi un droit fondamental qui se traduit dans notre pays par l'enseignement obligatoire et gratuit. Dans le chapitre consacré aux aspects financiers, les participants ont déjà traité cette question, notamment le coût de la scolarité. Pour évaluer ce droit à l'éducation, des indicateurs existent. On mesure, par exemple, le niveau d'éducation atteint par les adultes ou le pourcentage de la population de 18 à 24 ans qui n'a pas terminé l'enseignement secondaire et qui n'est plus aux études ou en formation. D'autres indicateurs plus nuancés sont parfois utilisés. Ainsi dans plusieurs pays d'Europe, on mesure le taux de participation à l'enseignement supérieur des jeunes issus de milieux défavorisés (définis soit par l'activité professionnelle du père, soit par le quartier où vit le jeune). L'accès à l'enseignement supérieur est effectivement une question importante. Au cours des travaux du groupe, des militants ont affirmé à plusieurs reprises: *«nos enfants aussi ont le droit à l'enseignement supérieur et le droit d'aller à l'université.»* On sait que les enfants de milieux pauvres ont, dans les faits, moins de chance de réaliser des études supérieures. Il peut cependant être intéressant d'évaluer cette réalité par des indicateurs tels que ceux qui viennent d'être évoqués. Ils permettraient de voir une évolution dans le temps et contribueraient à évaluer d'éventuelles mesures qui seraient prises pour lutter contre ces inégalités. Nous renvoyons aussi pour cette question aux chapitres sur l'emploi et le travail

où le lien entre l'enseignement et l'emploi a été étudié.

Des indicateurs de ce type – qu'ils concernent le logement, l'éducation ou d'autres droits - existent et ils sont certainement utiles. En réalité le groupe de travail n'a pas approfondi cette question et il n'a pas cherché à les critiquer de manière systématique. Il a paru nécessaire d'aborder la question des droits sous un autre angle.

M. Y vit avec sa femme et leur jeune enfant dans la région de Charleroi. Il cherche un logement pour sa famille. Devant impérativement déménager, il cherche activement. Il trouve un logement en périphérie de la ville, qui semble bien convenir à sa famille. Le montant du loyer est de l'ordre de 325 euros par mois. Certaines pièces doivent être remises à neuf; M. Y s'en charge, le propriétaire fournissant les matériaux. Au moment de signer le bail, le propriétaire demande que la garantie de trois mois exigée lui soit versée en liquide directement, alors que M. Y souhaitait passer par une garantie bancaire, ainsi que le prévoit la loi. Comme il est très pressé de pouvoir entrer dans le logement, il accepte les conditions du propriétaire. Très vite, il s'avère que le logement est humide: des pans de mur sont rongés d'humidité, des champignons apparaissent. Cette situation a des répercussions sur la santé de l'enfant qui souffre des bronches. A plusieurs reprises, celui-ci doit être hospitalisé. M. Y essaie d'obtenir du propriétaire qu'il fasse des travaux pour solutionner ce problème. Le propriétaire refuse. M. Y envisage de faire appel au service d'hygiène pour forcer le propriétaire à faire les travaux. Il en discute avec d'autres personnes qui lui déconseillent d'entamer une telle procédure. Certes il pourrait obtenir gain de cause. Mais si le logement est déclaré insalubre, on peut l'obliger à quitter le logement. Finalement M.

Y renonce à appeler le service d'hygiène. Il préfère chercher une autre habitation. Par des connaissances, il est mis sur la voie d'un domaine résidentiel privé dans une autre province où il pourrait acquérir par contrat de location-vente un petit chalet. Il deviendrait ainsi propriétaire du chalet, mais sans être propriétaire du terrain pour lequel il devrait payer une redevance annuelle. M. Y fait ses calculs: cette solution serait moins chère. De plus l'environnement paraît plus favorable pour son enfant. Le déménagement a lieu pendant les vacances scolaires d'été. Au début, M. Y se réjouit de ce déménagement, notamment en raison de l'effet bénéfique de ce changement de domicile sur la santé de son enfant. Le chalet est certes exigu, mais M. Y envisage des travaux d'agrandissement. Ensuite les difficultés apparaissent. Le domaine est à 8 kilomètres du centre-ville, la famille se retrouve d'autant plus isolée qu'elle ne possède pas de véhicule. Il faut s'organiser en fonction de cet isolement. Des incertitudes apparaissent quant à l'avenir du domaine en raison de la législation wallonne³. En hiver, en raison des possibilités de gel, l'eau est coupée; cela aussi demande toute une organisation.

On peut appliquer, tant pour le premier logement de M.Y. que pour le second, les indicateurs couramment utilisés. Cela fournirait certainement des renseignements. Mais cela ne ferait pas apparaître tout ce que M. Y a entrepris pour essayer que le droit à un logement décent devienne une réalité pour sa famille. Cela ne montrerait pas toutes les difficultés auxquelles il a dû faire face.

En considérant cet exemple, comme celui qui est mis en tête de ce chapitre, nous voyons que ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement le droit, mais tout ce qu'une personne pauvre doit faire pour obtenir un droit. C'est ce que le groupe de travail a appelé la mise en œuvre des

droits. C'est un aspect qui semble insuffisamment pris en compte et très mal évalué. Le groupe a fait le choix d'approfondir la question de la mise en œuvre des droits et d'essayer de voir comment dégager des pistes utiles à une réflexion sur les indicateurs dans ce domaine, plutôt que de s'engager dans une réflexion sur les droits eux-mêmes. Ceci ne nie bien sûr pas l'intérêt et l'importance des indicateurs qui traitent directement des différents droits.

L'approche que nous proposons ici porte sur l'ensemble des droits. Elle n'aborde pas chaque droit isolément. Elle concerne une réalité qui les touche tous et qui peut aussi aider à montrer les liens qui existent entre eux.

2. Le parcours nécessaire pour mettre en œuvre ses droits

2.1. Des droits garantis mais parfois loin d'être acquis

La société met en place une série de systèmes afin de garantir les droits à l'ensemble des citoyens. Pour garantir le droit à l'éducation, les autorités organisent l'enseignement sous ses différentes formes; pour garantir l'accès aux soins, l'Etat organise un système de santé; pour garantir le droit au logement, les autorités édifient des parcs d'habitation à loyer modéré, action complétée par différents systèmes d'aide; les lois sur les CPAS et l'aide sociale visent à garantir l'accès à un minimum de ressources permettant de vivre dans la dignité. Cette liste ne se veut pas complète, mais reprend quelques exemples pour illustrer le propos.

On sait aussi – et les exemples cités dans ce rapport l'attestent – que

les systèmes mis en place ne garantissent pas à tous l'accès aux droits. De plus les personnes pauvres sont, beaucoup plus que les autres, dépendantes des différents services pour obtenir un droit – droit qu'elles n'obtiennent d'ailleurs pas toujours. Elles se trouvent dès lors dans une position de vulnérabilité: elles sont demandeuses et la plupart du temps, pour obtenir un droit, il faut remplir une série de conditions. Ainsi des droits garantis deviennent, pour les personnes pauvres, des droits conditionnés.

Il faut aussi noter la complexité des parcours qui conduisent – et dans certains cas, ne conduisent même pas – à l'obtention d'un droit. Regarder ces parcours, c'est aussi mettre en relief tous les efforts que les personnes pauvres réalisent pour la mise en œuvre de leurs droits.

2.2. Les étapes de la mise en œuvre des droits

En partant d'une série de situations vécues, le groupe de travail a identifié cinq étapes. Découper le parcours en cinq étapes peut être utile pour l'analyse, mais ça ne doit pas faire perdre de vue que ces étapes sont liées les unes aux autres. Pour chaque étape, le groupe a souligné un certain nombre de points qui doivent être pris en considération.

- INFORMATION

Qu'ils soient pauvres ou non, la plupart des gens savent intuitivement qu'ils ont des droits fondamentaux. Mais les expériences vécues par les personnes pauvres leur enseignent qu'il est parfois très difficile – voire impossible – d'obtenir ces droits. Ce sont des expériences vécues personnellement ou des expériences vécues par d'autres personnes du même milieu et qui entrent dans ce qu'on peut appeler la «mémoire collective» du milieu. Il est donc utile de réaffirmer les droits. Cette réaffirmation fait partie de l'information.

L'information concernant les mécanismes mis en place par la société pour rendre les droits effectifs est encore beaucoup plus complexe. Les démarches sont souvent extrêmement compliquées; les informations à ce propos sont difficilement compréhensibles ou peu accessibles et parfois induisent en erreur.

«J'ai reçu un document qui m'invitait à faire une démarche. C'était écrit de telle manière que je n'ai rien compris. Ça a eu comme conséquence que je ne me suis pas allée au bon endroit... et tout a été à refaire.» (une militante)

Il serait opportun d'évaluer les moyens d'information, leur lisibilité et la manière dont ils sont compris par les publics concernés.

De plus l'information ne constitue pas une étape préalable qui serait réglée au départ du processus, une fois pour toute. Très souvent, la procédure à suivre est une succession de démarches qui demandent chacune une information claire.

«Il faudrait que les jeunes, quand ils sortent de l'école, aient une meilleure connaissance de ce qui les attend. C'est déjà à l'école qu'il faudrait leur donner des informations sur leurs droits et la manière de les faire valoir...» (une mère de famille)

«Quand il y a eu la loi pour modifier le CPAS et créer le revenu d'intégration sociale, nous l'avons beaucoup travaillée dans notre association. On s'est réuni, on y a réfléchi... Il y a encore des points qui ne sont pas tout à fait clairs.» (un militant d'association)

- MISE EN ROUTE DE LA DÉMARCHE

La personne doit décider d'entreprendre un processus qui, nous l'avons souligné, peut être très complexe. En pratique, le groupe de travail a mis en évidence un certain nombre d'obstacles qui constituent un frein et qui, dans certains cas, empêchent la personne de se lancer dans la démarche. Parmi ces obstacles, il cite:

- les expériences antérieures qui, lorsqu'elles n'ont rien apporté, découragent la personne de se lancer dans de nouvelles démarches;
- le manque d'information ou le fait de disposer d'informations erronées jouent aussi ici un rôle;
- le découragement; voilà ce qu'en dit une militante: *«Il faut se rendre compte qu'on vit parfois des réalités tellement dures, qu'on est à ce point bouleversé par la pauvreté qu'on vit, qu'on n'est plus soi-même et qu'on ne sait plus comment réagir.»*;
- la méfiance vis-à-vis des services;
- la peur des conséquences que pourrait avoir la démarche:
Quand une personne fait une démarche pour un logement parce que le sien n'est pas adapté à sa situation familiale, souvent elle craint que cela n'entraîne une enquête qui pourrait dire que les enfants sont en danger parce qu'ils vivent dans un mauvais logement et finalement qu'il y ait une intervention du S.A.J.(service d'aide à la jeunesse);
- le fait d'être déconsidéré ou de ne pas être pris au sérieux;
- des sentiments comme la honte qu'on peut ressentir face à la situation qu'on vit et la peur. Ce sont des sentiments qui sont liés, au moins en partie, à la manière dont la personne est vue dans la société, en particulier dans les services.

Mettre en évidence ces obstacles est nécessaire pour rendre compte de la réalité qui est vécue par les personnes pauvres. Cela peut contribuer à mettre en relief les efforts que doivent faire ces personnes simplement pour démarrer le processus. Cela met aussi en évidence l'importance de l'accueil, un aspect qui fait aussi partie de l'étape suivante.

- DÉMARCHE

La démarche même comporte différents aspects qui ont chacun leur importance. Le groupe de travail a essayé de les individualiser pour mieux mettre en évidence ce qui peut et devrait être évalué:

- **l'accueil** constitue le point de départ qui conditionne la suite du processus; c'est donc un élément essentiel. Les attentes parfois très longues, quand on arrive dans un service, constituent déjà un élément important à prendre en compte;
- quand il s'agit d'une demande qui doit être formulée, il y a **l'enregistrement de la demande**. Le groupe de travail a pris l'exemple du CPAS. Les demandes peuvent être formulées oralement. Il n'est pas rare que la personne qui reçoit la demande refuse de l'enregistrer, en disant que, de toute façon, elle n'aboutira pas. Divers motifs peuvent conduire un travailleur social à agir de la sorte, y compris des pressions de la structure qu'il représente. Cette pratique constitue un dysfonctionnement pour plusieurs motifs. D'abord, le travailleur social qui agit de la sorte prend de fait une décision qui relève normalement du conseil du CPAS. C'est donc inacceptable. Il y a un court-circuit dans la procédure qui constitue en soi une atteinte au droit du demandeur. Ensuite une demande non enregistrée n'existe pas; elle sort de toutes les évaluations et analyses qu'on pourrait faire. De plus il n'existe aucune possibilité de recours;
- les démarches ont un **coût** pour le demandeur. Ce coût est certes variable, mais il est indispensable de le prendre en compte. Il peut être lié aux papiers qui sont exigés, aux déplacements que doit effectuer la personne, etc.

«J'étais menacée d'expulsion. J'avais peu de temps devant moi pour trouver une solution. J'ai fait des tas de démarches. J'ai appelé des associations, des organismes de logement, j'ai regardé dans des annonces. J'ai dû donner des tas de coups de

téléphones. Rien que le téléphone, j'ai eu une note de 290 euros, alors que normalement ma note ne dépasse jamais 70 euros par mois.»;

- entreprendre une démarche prend un **temps** qui peut être considérable: attente, entretien, rassemblement des documents, plusieurs passages dans le service peuvent être nécessaires, etc. Mettre en évidence ce temps est une manière de rendre compte des efforts faits par la personne. C'est aussi une manière de la prendre en considération. Parfois les usagers ont l'impression que, parce qu'ils font une demande, leur interlocuteur considère qu'ils n'ont rien d'autre à faire; ce qui est un a priori qui ne correspond à aucune réalité;
- le groupe de travail a relevé la complexité de certaines démarches. Il est parfois nécessaire que la personne soit **aidée** pour mener à bien cette démarche. Où va-t-elle trouver de l'aide? Comment cela se passe-t-il? Qu'apporte cette aide? Ce sont des aspects qui doivent aussi être évalués;
- enfin, il semble indispensable de pouvoir évaluer le **délai** entre le moment où la démarche est entamée et le moment où une réponse est fournie.

- A QUOI ABOUTIT LA DÉMARCHE?

C'est évidemment un élément essentiel du parcours: quel est le résultat des démarches entreprises? Ici aussi, plusieurs aspects doivent être considérés:

- le groupe de travail a signalé, dans l'étape précédente, la question du délai;
- étant dans la problématique de la mise en œuvre des droits, une première question est de savoir si le droit a été obtenu. Mais la réponse à cette question prise isolément ne suffit pas;

- la réponse proposée est-elle adéquate? Qu'apporte-t-elle réellement à la personne qui a entrepris la démarche?

Une jeune mère va au service social de la ville pour demander une aide au niveau de son logement. Voyant sa situation, le travailleur social veut la mettre en relation avec un foyer pour filles-mères où on lui apprendrait à prendre soin de son bébé. Son enfant, elle le soignait tout à fait bien, fréquentait régulièrement une consultation de l'O.N.E. La question n'était pas là. Par contre elle était hébergée par une autre famille dans un logement beaucoup trop petit pour deux familles. La mère a craint que la réponse sans rapport avec sa demande ne cache une volonté de contrôler comment elle s'occupait de son enfant et que ça ne la place dans un engrenage où elle finirait par être surveillée par les services d'aide à la jeunesse.

- il faut mettre en évidence l'ensemble des conséquences de la démarche. Dans l'exemple cité en tête de chapitre, la personne signale qu'elle a dû déménager et, en conséquence, renoncer à un bon logement, pour avoir droit à l'article 60. Elle a renoncé à un droit pour un autre. Elle a pris un risque. Ce genre de contradictions doit apparaître dans une évaluation.

«J'étais conscient de mettre en péril un équilibre familial. En donnant cet exemple, je voulais souligner que j'abandonnais le droit de vivre dans un logement décent et que je prenais des risques avec ma famille. Quand nous étions dans la caravane, nous avons reçu la visite d'une assistante sociale envoyée par le SAI. Le CPAS avait pris contact avec le SAI derrière mon dos. J'ai fait ça pour essayer de retrouver un emploi. Est-ce qu'un travailleur social va comprendre ça? C'est ça les parcours que nous faisons pour avoir un droit.»

- RECOURS

Une personne qui n'est pas satisfaite ou qui estime avoir été lésée peut introduire un recours. Dans le cas des CPAS, par exemple, un recours peut être introduit au tribunal du travail. En se référant à cet exemple-là, le groupe de travail a constaté deux choses. Selon certains participants, le nombre de recours introduits est très peu élevé mais la plupart des plaignants ont obtenu gain de cause au tribunal. Une constatation de ce genre mérite d'être analysée de manière approfondie; analyse qui n'a pas été faite dans le cadre de ce projet. Mais on peut penser qu'un certain nombre d'éléments mentionnés dans les points précédents jouent ici aussi un rôle: le manque d'information concernant les recours, la peur des conséquences d'une telle procédure, le temps que cela peut prendre, le fait de se sentir dans une position de faiblesse par rapport au service, etc.

Le groupe de travail a ainsi décrit cinq étapes. Une fois encore, ce découpage en cinq étapes est schématique. Au départ, le groupe n'en avait d'ailleurs retenu que quatre. La première étape regroupait tout ce qui se passe avant la démarche proprement dite. Certains militants qui participent à la recherche ont souhaité finalement que cette étape soit divisée en deux pour mieux faire apparaître ce qui concerne l'information d'une part et ce qui a trait aux obstacles à la mise en route d'autre part.

2.3. L'évaluation des étapes

Ce découpage en étapes essaie de refléter tous les aspects de la réalité. C'est une manière d'être plus proche du vécu des personnes pauvres. Cela doit aider aussi à rendre compte et évaluer les parcours réalisés par les personnes pauvres pour mettre en œuvre leurs droits. Le groupe de travail a abordé trois approches possibles pour réaliser une

telle évaluation.

- ENQUÊTES DE SATISFACTION

Ces enquêtes consisteraient à interroger les usagers de manière simple et anonyme pour savoir s'ils sont satisfaits ou non des différents aspects du service fréquenté (par exemple, l'accueil, le délai pour obtenir une réponse, etc.). Cela permettrait d'estimer la proportion d'usagers qui sont satisfaits du service. Certains participants parmi les scientifiques et les délégués d'administrations sont favorables au développement de ce type d'enquêtes. La plupart des militants mettent en doute la fiabilité de telles enquêtes et relèvent les objections suivantes:

- une personne qui se trouve en position de demandeur face à un service ne se sent pas complètement libre de s'exprimer. Est-on sûr de pouvoir préserver l'anonymat? Comment une personne qui a des difficultés pour écrire peut-elle répondre à une telle enquête?
- quel type de questions sera posé? Quelle interprétation pourra-t-on en faire?
- avoir un taux de satisfaction ne dit pas grand-chose; quand une personne n'est pas satisfaite, il faudrait aussi se demander pourquoi.

Tous les participants sont d'accord pour dire que ces objections sont pertinentes. Certains délégués d'administrations et les scientifiques estiment qu'il est possible de prendre en considération ces objections et faire des enquêtes de satisfaction valables. Beaucoup de militants ne partagent pas ce point de vue. Ils pensent qu'il ne faut pas s'appuyer sur ce type d'enquêtes. Ils font remarquer qu'il existe des lieux où les personnes pauvres ont construit une parole collective et libre et que dans ces lieux, ils s'expriment sur les difficultés qu'ils rencontrent dans les services sociaux. S'appuyer sur la parole qui émane de ces lieux leur paraît plus fiable que le recours à des enquêtes.⁴

- ÉVALUATION BASÉE SUR LE VÉCU

Il est question ici d'une évaluation du parcours tel qu'il est vécu par la personne pauvre qui entreprend une démarche pour obtenir un droit. En décrivant les étapes, nous avons mentionné les points dont, à l'avis du groupe de travail, l'évaluation apportait des renseignements significatifs sur la réalité vécue. Cette évaluation peut alors constituer une base pour améliorer la situation.

Il ne s'agit pas de réaliser une enquête de plus, qui serait une espèce «d'enquête de satisfaction améliorée». Il s'agirait plutôt d'une étude approfondie qui engagerait différents acteurs: scientifiques, administratifs et personnes qui vivent dans la pauvreté via les associations où elles se rassemblent. Elle chercherait, sur la base d'un large éventail de situations vécues, à évaluer de manière rigoureuses les étapes décrites.

L'intérêt d'une telle étude serait de mieux rendre compte de ce que vivent des personnes pauvres quand elles essaient d'obtenir un droit, et en particulier de mettre en évidence les efforts qu'elles réalisent. Une telle étude constituerait une base concrète pour améliorer la mise en œuvre des droits, ce qui reste le principal espoir des personnes pauvres qui se sont exprimées dans le groupe de travail.

- ÉVALUATION BASÉE SUR LES DONNÉES DES ADMINISTRATIONS

Certains éléments peuvent être évalués en se basant sur des données disponibles au sein des services et administrations. Le groupe a dégagé quelques exemples de ce qui pourrait être évalué de la sorte.

En ce qui concerne l'information:

- quel est le budget qui est consacré à ce poste?
- quels moyens d'information sont utilisés? Quel est leur impact sur la

population?

- quels sont les matériaux utilisés? quelle est leur degré de clarté, des efforts sont-ils faits pour les rendre compréhensibles par des personnes qui ne maîtrisent pas la lecture...

En ce qui concerne la démarche:

- quels sont les délais?
- combien de fois une demande est-elle renvoyée vers un autre service? Pourquoi? Quelles ont été les conséquences de ces renvois?

Les partenaires scientifiques et certaines administrations soulèvent la difficulté que représenterait une telle évaluation dans la mesure où certains éléments ne peuvent être recueillis qu'en consultant les dossiers individuels. La confidentialité doit être garantie. Cela pourrait occasionner un surcroît de travail au sein des services alors que ceux-ci manquent de moyens pour le faire. Néanmoins de telles évaluations se font de façon interne au sein de certains services. La question se pose alors de savoir si on peut rendre ces informations publiques de façon à ce qu'elles soient utiles au-delà du service concerné.

Au niveau politique, le Gouvernement fédéral issu des dernières élections législatives (juin 2003) a mis en place un secrétariat d'Etat à la simplification administrative. Les participants proposent que soit rendu compte de l'apport de cette nouvelle fonction en évaluant spécifiquement en quoi les mesures qui seront prises auront favorisé la mise en œuvre des droits des citoyens les plus pauvres.

3. La perte d'un droit

«J'ai une pension de handicapé. J'étais domicilié au siège d'une association pour personnes sans-abri. Je vivais là. Je collaborais à leurs activités. Un jour l'association a cessé ses activités. J'étais

toujours domicilié là mais la commune est venue faire une enquête sur place puisque les activités de l'association s'étaient arrêtées. A ce moment-là, j'ai été rayé d'office de la commune. Comme j'étais rayé de la commune, je l'ai été aussi au ministère de la prévoyance sociale et j'ai perdu mon allocation de handicapé. Je me suis alors domicilié ailleurs, chez un parent pour régulariser ma situation. Pour récupérer mon allocation, ça a pris deux ans et j'ai dû me battre...» (un militant de Bruxelles)

Certaines personnes sont rayées administrativement de leur commune ou dans une administration. Les conséquences de cette situation sont très importantes tant sur le plan des droits que sur celui de la vie quotidienne. Une personne dont l'administration ne trouve plus la trace pendant deux ans disparaît du registre national. Un sous-groupe de travail qui a analysé cette question a noté que cette réalité est relativement courante en milieu pauvre. Ce groupe a relevé trois motifs pour lesquelles des personnes pauvres sont rayées administrativement:

- des déménagements fréquents qui amènent la personne à ne plus se mettre en ordre dans la commune où elle va résider;
- une personne qui s'enferme, n'ouvre plus son courrier à tel point qu'on finit par considérer qu'elle ne réside plus là où elle vit pourtant;
- une personne qui se cache, ne veut plus qu'on sache où elle est, par exemple pour échapper à des huissiers; cela entre dans une sorte de stratégie de survie.

On pourrait évaluer cela précisément en déterminant notamment:

- le nombre de personnes qui ont été rayées;
- l'administration de laquelle la personne est rayée;
- les raisons qui ont conduit à prendre cette décision;
- les conséquences que cela représente pour la personne.

Les partenaires scientifiques relèvent que le fait d'être rayé administrativement n'est pas toujours lié à la pauvreté. En calculant le nombre de personnes dans cette situation, le risque existe de mélanger des situations qui sont fondamentalement différentes. C'est pourquoi il est important de lier l'ensemble des points que le groupe propose d'évaluer. Ce n'est pas sans poser un problème technique. En effet déterminer le nombre de personnes qui ont été rayées peut se faire en se basant sur les données administratives. Mais ces données ne permettent pas de déterminer clairement les raisons qui sont à l'origine de cette mesure ni de dire quelle est la situation vécue par les personnes qui ont été rayées. Ceci demande une approche qualitative plus nuancée.

4. Le colis alimentaire: un droit?

Au cours des travaux, un exemple a été donné qui a suscité quelques discussions dont il est rendu compte ici.

Une militante: «Aujourd'hui, pour aller chercher un colis alimentaire, tu dois fournir un tas de papiers. Tu dois vraiment tout justifier pour montrer que tu en as besoin. Alors qu'en réalité, la plupart des gens n'ont pas envie d'aller là-bas. Ils y vont parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement; ça leur demande beaucoup d'efforts. Où vont tous ces papiers qu'on te fait remplir? J'ai connu une personne qui a dû apporter la preuve qu'elle n'était pas propriétaire. Une autre, on le lui a refusé parce qu'elle était partie en vacances. Elle était allée quelques jours en France. On lui a dit que si elle pouvait voyager en France, elle n'avait pas besoin de colis. Mais partir en vacances, c'est quand même aussi un droit. Les pauvres n'auraient pas droit aux loisirs? En plus son séjour en France, c'était un voyage organisé

par une association et elle-même n'avait payé que 50 euros pour le séjour; et encore, elle avait obtenu de pouvoir donner sa contribution en plusieurs fois. Eh bien, elle a dû apporter un papier de l'association pour qu'on la croie!»

Une déléguée d'administration: «Moi, j'ai été en contact avec un organisme qui organise les redistributions des surplus agricoles européens au niveau belge. Eux voulaient que les bénéficiaires soient uniquement des personnes qui en avaient réellement besoin. Donc ils ont instauré des critères très stricts. Quand j'ai proposé d'assouplir le système pour que ce soit plus respectueux des gens, ça n'a pas été accepté...»

Cet exemple avait été apporté pour expliquer que les démarches sont parfois très compliquées même pour des choses qui, a priori, sembleraient simples. Le groupe de travail a alors approfondi cet exemple.

- De quel droit est-il question?

Il est évident que recevoir un colis alimentaire ne constitue pas le droit. Le droit tel qu'il est établi parle des ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine. L'aide alimentaire est bien le signe qu'avec des revenus très limités, une personne n'a guère accès aux biens essentiels.

- Qu'apporte une telle réponse?

L'aide alimentaire ne peut être acceptée comme une mise en pratique du droit de vivre dans la dignité. On peut même dire qu'il ne s'agit pas d'une réponse adéquate. Vivre dans des conditions conformes à la dignité ne peut se réduire à la satisfaction des besoins alimentaires. Il s'agit d'une mesure d'assistance («soupe populaire») qui ne change rien à long terme, même si elle peut

constituer une aide à court terme.

- Analyse du parcours

L'analyse du parcours tel que nous l'avons décrit peut apporter un certain nombre d'éclairages:

- on pourrait détailler les questions liées à l'information et à la décision d'avoir recours à un tel service. Comme c'est souligné dans l'exemple, beaucoup de personnes évitent de recourir aux aides alimentaires, parce que c'est vécu comme une mesure humiliante;
- certaines contradictions par rapport à l'exercice d'autres droits apparaissent. Quand une personne est obligée de tout justifier, de fournir toute une série de papiers pour apporter la preuve qu'elle a besoin d'une aide, elle se demande où vont tous ces papiers et craint de perdre son droit à la vie privée. Le refus opposé parce qu'une personne a pu profiter de quelques jours de vacances pose la question de la prise en compte du droit aux loisirs;
- recourir aux aides alimentaires est difficile à vivre: la personne est stigmatisée comme pauvre; c'est une situation où la personne ressent de la honte. Cette question liée aux sentiments humains est approfondie dans le chapitre suivant.

5. L'accompagnement

Le groupe de travail a souligné l'importance du parcours que doit réaliser une personne pauvre pour mettre en œuvre ses droits. Il est utile qu'elle soit soutenue et aidée pour entreprendre toutes ces démarches. Diverses formes de soutien existent actuellement: au sein même des services, certaines associations ont comme objectif principal de soutenir des personnes dans leurs démarches administratives, beaucoup

d'associations dont ce n'est pas l'objectif premier jouent cependant un rôle à ce niveau; des services spécialisés ont été créés. Le groupe de travail a mentionné les accompagnateurs de parcours; mais dans ce cas précis, l'accompagnement ne concerne que l'insertion dans le monde du travail.

Des indicateurs devraient pouvoir prendre en compte l'apport de ces différents systèmes d'accompagnement. Un point d'évaluation qui paraît essentiel est de voir en quoi cela contribue à rendre une autonomie plus grande au bénéficiaire.

6. Les droits et la solidarité

Certains militants ont fait part de situations où la mise en œuvre des droits et la solidarité entrent en conflit. Une situation fréquente concerne l'hébergement.

Quand on héberge quelqu'un, que ce soit une personne ou une famille entière, on est immédiatement considéré comme cohabitant et on perd certains droits; on ne perçoit plus les mêmes allocations. Quand une famille – ou une personne – doit être hébergée, c'est le plus souvent parce qu'elle vit une situation particulièrement difficile. Et c'est à ce moment-là que ses allocations sont diminuées; ce qui aggrave encore sa situation...

Il arrive souvent qu'un couple renonce à s'installer ensemble parce que la perte de revenus liée au fait d'être cohabitant représente un déséquilibre budgétaire plus grand que de garder deux domiciles... Mais c'est une situation difficilement vécue sur le plan des relations au sein du couple et de la vie familiale.

Une personne, alors qu'elle habitait dans un logement social, a hébergé un ami qui vivait à la rue. Très vite, l'organisme des logements sociaux est intervenu, menaçant la personne d'être expulsé de son logement si elle continuait à héberger quelqu'un.

La solidarité est une force qui existe en milieu pauvre, comme elle peut exister dans d'autres milieux. Elle est tout à fait essentielle dans les moyens mis en œuvre par les pauvres pour résister à la misère. Le fait qu'elle puisse entrer en conflit avec les droits constitue, pour les personnes vivant dans la pauvreté, une anomalie. Il est nécessaire d'évaluer ces situations où un tel conflit peut exister et d'en analyser les conséquences sur la vie quotidienne.

7. Recommandations

De ce chapitre, nous voulons dégager quelques recommandations. Celles-ci concernent la mise en œuvre des droits et pas les droits eux-mêmes puisque c'est cette approche-là que nous avons développée. Nous avons souligné dans le premier point du chapitre qu'il était utile d'avoir des indicateurs concernant les différents droits; mais notre démarche ne nous permet pas de faire ici des recommandations à ce sujet.

- Une étude qualitative destinée à évaluer les différentes étapes faites par les personnes pauvres pour obtenir un droit devrait être menée en suivant les propositions détaillées dans le deuxième point de ce chapitre.
- Évaluer le nombre de personnes rayées administrativement est utile dans la mesure où cette situation est une situation de non-droit absolu. Il convient de tenir compte des réserves émises afin de ne pas

mélanger les situations liées à la pauvreté et celles qui ne le sont pas.

- Evaluer les effets des mesures d'accompagnement
 - contribuent-elles à l'obtention du droit?
 - contribuent-elles à donner plus d'autonomie à la personne?
- Déterminer les situations où la mise en œuvre des droits et la solidarité entrent en conflit.

Comme, il a été souligné dans le chapitre précédent, les évaluations proposées sont des mesures de l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté qui devraient compléter les séries d'indicateurs qui existent actuellement.

¹ Rapport Général sur la Pauvreté (1994), ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

² L'article 60 §7 de la loi organique des CPAS a été défini dans le chapitre précédent, note de bas de page 7.

³ Voir le plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques approuvé par le Gouvernement wallon le 13 novembre 2002.

⁴ Voir par exemple: LST – Luites Solidarités Travail (2003), La Dignité... Parlons-en!, Editions Luc Pire, Bruxelles.

LES SENTIMENTS HUMAINS

Introduction

La problématique des sentiments est apparue dès le début du projet, dès la première plénière. A chaque étape, les participants ont confirmé qu'il leur paraissait nécessaire d'aborder cette question.

En rédigeant ce chapitre, le groupe de travail a jugé utile de rappeler brièvement la manière dont la question est apparue et comment ce sujet s'est imposé comme un point important. Pour les détails, le lecteur peut consulter le chapitre consacré à la méthode, en particulier la partie consacrée aux phases du projet. Au cours de la première plénière, chaque participant avait retransmis un fait vécu. A partir de ces faits, une liste de mots-clés avait été établie. L'étape suivante consistait à regrouper les mots-clés en donnant un «titre» à chaque groupe de mots. Pour faire cet exercice, les participants ont travaillé en groupes d'acteurs, les personnes vivant dans la pauvreté d'une part, les autres participants d'autre part. Cela faisait quatre groupes, dans la mesure où, pour cet exercice là, les participants ont travaillé en groupe linguistique.

Les deux groupes formés de scientifiques et de délégués d'administrations avaient fait chacun un regroupement qui reprenait un grand nombre de mots rassemblés sous le titre de «ressentis». Le groupe néerlandophone de personnes vivant dans la pauvreté avait distingué quatre séries de mots liés aux sentiments. La première était liée à la perte de courage (moedeloosheid); la deuxième reprenait des mots qui pouvaient être en lien avec un sentiment de honte; la troisième était liée au sentiment de respect et d'être pris en considération; enfin la

quatrième série s'intitulait «sentiments humains». Ce qui caractérisait cette quatrième catégorie de sentiments par rapport aux autres, c'est qu'elle comprenait des sentiments intérieurs dont il est beaucoup plus difficile de parler. Le groupe francophone de personnes vivant dans la pauvreté avait introduit les sentiments dans différents groupes de mots pour montrer leur articulation avec la réalité: les sentiments peuvent être la conséquence d'événements vécus, mais ils peuvent aussi expliquer pourquoi une personne agit de telle façon.

Si le thème des sentiments humains est très important, les participants ont aussi très vite constaté qu'il était difficile d'en parler parce que c'est un sujet délicat et même souvent douloureux. Deux raisons expliquent cette difficulté:

- on peut être incapable d'en parler. En effet, il s'agit de quelque chose qu'on ressent au fond de soi et qu'on n'arrive pas à exprimer avec des mots. Par ailleurs, la douleur ressentie peut être un autre facteur qui empêche d'en parler;
- on peut aussi ne pas vouloir en parler ou ne pas oser en parler: la réalité est tellement dure à vivre qu'on ne souhaite pas en parler, du moins publiquement.

Ces deux raisons peuvent exister en même temps.

Un délégué d'administration a fait remarquer que, dans les textes et rapports sur la pauvreté, on parle peu des sentiments humains et quand on en est parlé, c'est lié à un autre thème, comme le logement, la famille, etc. C'est très rare de vouloir aborder ce thème isolément. Le groupe de travail était conscient de la difficulté.

1. Pourquoi aborder cette question des sentiments humains dans un rapport sur les indicateurs de pauvreté?

De l'ensemble de nos travaux, deux séries d'arguments principaux ressortent:

- c'est important pour comprendre les personnes qui vivent dans la pauvreté;
- c'est nécessaire en raison de la place que les sentiments occupent dans la vie quotidienne.

Ces deux arguments sont intimement liés l'un à l'autre, tellement que certains participants envisageaient de ne pas en faire deux points distincts.

1.1. Comprendre les personnes pauvres

«Quand on connaît les sentiments des personnes, on les comprend mieux. On peut mieux les aider.» (une militante)

Les participants ont donc voulu aborder la problématique des sentiments pour qu'elle soit mieux prise en compte, ce qui paraît nécessaire pour parler de manière plus juste de la pauvreté et pour proposer des réponses plus adéquates (c'est-à-dire qui répondent mieux à ce que vivent les personnes pauvres).

«J'ai compris que les indicateurs ne servaient pas seulement à compter – dire combien il y a de pauvres – mais surtout à dire quelque chose de sensé sur la pauvreté.» (un participant scientifique)

«Qu'on sache que les pauvres ne sont pas des numéros, des

chiffres que les scientifiques mettent sur papier, mais qu'on voit qu'il y a des vies derrière.» (un militant)

1.2. Les sentiments occupent une place importante dans la vie quotidienne

Plusieurs personnes ont dit que les sentiments peuvent, dans certaines circonstances, occuper toute la place: la personne a tout son esprit occupé par cela et elle n'est plus capable de réagir en dehors du sentiment qu'elle ressent.

«C'est important d'indiquer qu'on peut être bouleversé par une situation de pauvreté. On n'est plus vraiment soi-même. Il faut en parler, sans provoquer la pitié, parce que la pitié, ça ne sert à rien.» (une militante)

Le groupe de travail a insisté sur le fait que ces sentiments jouent un rôle déterminant dans l'attitude ou le comportement de la personne. De nombreux exemples ont été donnés:

- une personne peut vivre des situations tellement douloureuses qu'elle n'est même plus capable de réagir. Si on ne voit pas ce que vit et ressent la personne, on va dire qu'elle se laisse aller et on la juge négativement;
- il faut tenir compte aussi des expériences que les personnes pauvres font dans des services sociaux: elles n'y sont pas toujours prises au sérieux, alors elles n'y retournent plus. Elles peuvent y avoir vécu des choses humiliantes ou simplement avoir l'impression qu'elles n'y ont pas été écoutées.

Les sentiments jouent un rôle important dans tout ce qui est relation: relation avec la société, avec les services sociaux ou l'école des

enfants, avec les proches et la famille, avec le voisinage.

2. La question des sentiments au regard de la pauvreté.

Pour comprendre l'importance des sentiments, il convient non seulement de se remettre face à une situation vécue, encore faut-il prendre en considération le contexte. Pour faire comprendre cela, le groupe de travail a jugé utile de présenter au début de ce point un exemple vécu par une personne vivant dans la pauvreté et réfléchi par les participants.

«Je suis toujours étonné qu'on veuille mettre des chiffres sur les sentiments. On ne sait pas montrer cela. En même temps nous pouvons parler de sentiments assez précis: comme l'abandon, l'incompréhension, etc. Tous ces sentiments peuvent survenir les uns après les autres ou en même temps, c'est ça qui est important dans la pauvreté: l'accumulation. Je vais revenir sur un exemple, celui d'une famille qui a été expulsée parce que le logement est déclaré insalubre. On met l'affiche le samedi, ils sont expulsés le mercredi. Cela laisse peu de temps, trois jours. Il faut faire des démarches, aller dans des services sociaux. C'est tout un parcours devant les assistantes sociales. Il faut qu'ils racontent leur vie; ça c'est le sentiment de dégoût; quand il faut commencer à se déshabiller devant quelqu'un, c'est profondément humiliant. Donc il y a ce parcours où on est confronté à des choses qui ne sont pas adaptées au problème qu'on est en train de vivre: il y a combien de travailleurs sociaux qui vont dire «ne te tracasse pas, pour mercredi j'aurai quelque chose, sinon je te prends chez moi.» Il n'y a aucun travailleur social qui te dira ça. C'est normal mais il te donne quand même des réponses, et quelles réponses? La famille sait que ce qu'on lui dit ne corres-

pond pas à ce qu'elle vit, alors elle repart du bureau avec le sentiment d'incompréhension.

Puis on va devant les services communaux, puisque c'est quand même le bourgmestre qui a signé l'arrêté d'expulsion. Donc normalement il est tenu de reloger la famille; la loi, elle dit cela. La famille sait cela: c'est la connaissance qu'elle a acquise. Le bourgmestre a des paroles rassurantes: «T'inquiète pas, tu ne seras pas dehors, on va s'occuper de toi.». Mais il tourne la famille en dérision; en effet que se passe-t-il pour celle-ci? Elle attend, il y a deux enfants, la famille veut absolument sauver les enfants. Comme les choses ne paraissent pas avancer, elle commence à questionner les différents services. Elle ne sait pas utiliser ces services. Elle s'inquiète pour ses enfants, elle a peur pour eux; elle se demande comment les choses vont se passer et elle voit que les services sociaux ne pourront pas apporter une solution satisfaisante et elle a l'impression d'être toute seule face à son problème. Là elle a un sentiment d'abandon. Et le père ou la mère ne savent plus ce qu'ils peuvent faire, c'est un sentiment d'impuissance. Ensuite il y a la peur qui devient plus forte et plus l'heure avance et plus la peur grandit. Plus la peur devient grande. Et la peur s'efface parce qu'elle fait place à la violence.

Là, il faut faire vite, il faut trouver une solution avant que la violence n'éclate. Parce qu'à un moment, la famille a l'impression d'être abandonnée par la société entière.

Les pauvres doivent faire face à cette succession de sentiments. C'est toujours des sentiments très durs parce que c'est l'avenir de la famille qui est en jeu. Ces sentiments peuvent conduire à des tas de choses; cela dépend de ce qu'on vit. C'est cela qu'on voudrait dire: l'accumulation des échecs et des sentiments qui y sont liés.

Il y a toute une série de sentiments qui surviennent et qui peuvent

dérégler tout ce qu'une famille met en place pour avancer. Parce que le logement que cette famille doit quitter parce qu'elle voulait un toit pour les enfants, un endroit pour la famille, c'était tout un combat pour la famille. Et quand elle doit le quitter parce qu'il est déclaré insalubre par les autorités, qu'on l'expulse pour ça, elle ne peut même plus voir tout le combat qu'elle avait mis en place pour pouvoir avancer...» (un père de famille)

Les participants ont envisagé successivement plusieurs façons d'aborder cette question. Lors de la phase finale, le groupe de travail a retenu les manières exposées ci-dessous.

2.1. Les sentiments «visibles» et les sentiments «cachés»

C'est un groupe de personnes vivant dans la pauvreté qui, dès le début des travaux, a souligné l'importance de cette distinction:

- les sentiments «profonds», ceux qu'on ressent au fond de soi et qui n'apparaissent pas sont les plus difficiles à exprimer: «ces sentiments-là, le plus souvent, on n'arrive pas à les extérioriser»;
- les autres sentiments comme la gêne ou même la honte, sont des sentiments «visibles».

« Je suis née en 1957. A l'âge de six nous avons perdu notre mère. Aussi loin que je me souviens, c'est à ce moment-là que la misère a commencé pour nous. A l'école on s'est moqué de moi parce que je n'avais plus de mère. J'ai beaucoup pleuré. En tant qu'enfant on se sent impuissant, on ne résiste pas à ça. Je me sentais abandonnée. Je devais me débrouiller pour survivre à l'école... Chercher de quoi manger au jour le jour. Je trouvais de quoi manger dans les poubelles de l'école ou je demandais aux

voisins. A l'école, quand je voyais quelqu'un éplucher une orange, je me mettais à proximité de la poubelle. Puis je récupérais les épluchures pour les manger. Pas seulement les vider, non! Je les mangeais entièrement, j'avais tellement faim. Lorsque des enfants jetaient des tartines à moitié entamées, je les récupérais et les donnais à ma petite sœur. A l'école on n'y prêtait pas attention. Ils ont quand même dû remarquer tout cela puisque ça a duré des années. Mais ils ne s'en inquiétaient pas. On n'avait jamais de vêtements propres...

Notre frère aîné partait travailler et n'achetait à manger que pour lui-même. Il se mettait à table, tout seul; nous ne pouvions pas le regarder. Si on osait le regarder, il nous retournait une gifle; ça m'est arrivé souvent... Je crois que je n'ai jamais reçu de compliments à la maison. On ne voyait presque pas mon père, il était tout le temps au café. Il s'était mis à boire quand il s'est retrouvé seul.

J'aurais voulu aider ma petite sœur, mais comment? Je me sentais mal de ne pas pouvoir l'aider. J'ai toujours gardé mes sentiments pour moi. Jusqu'à mes douze ans. C'est alors que mon père est mort et je me suis retrouvée à l'orphelinat.

A l'orphelinat, chez les sœurs, on avait de quoi manger et on pouvait dormir. Mais de l'affection, ça non! J'avais treize ans et je faisais pipi au lit. C'est quelque chose qui n'est pas facile à expliquer. Dans le dortoir, on me mettait dans le lit le plus proche des toilettes. Comme si ça pouvait aider!... La sœur m'ordonnait de me mettre dans un coin avec mon drap sale. Elle disait que mon père, qui venait de mourir, pouvait me voir depuis l'enfer et qu'il n'irait au ciel que si j'arrêtais de faire pipi au lit. Je suis restée à l'orphelinat pendant un an, puis je suis allée dans une famille d'accueil.

J'ai vécu dans une famille d'accueil pendant cinq ans. J'y étais

traitée comme une servante; je devais travailler du matin au soir. Je n'allais pas à l'école. On me donnait à manger, mais pas assez. J'étais forcée de voler pour manger. Pendant la journée, ils étaient tous partis, alors je prenais du lait et je l'allongeais avec de l'eau pour qu'on ne s'en aperçoive pas. J'ai fait une tentative de suicide à deux reprises; je ne veux pas insister là-dessus... Eux-mêmes avaient trois enfants que je devais élever. Je ne recevais pas la même chose à manger qu'eux. La mère rentrait en début de soirée, elle passait avec un linge partout pour voir s'il restait des poussières. Alors je me faisais punir. Le père de la famille d'accueil, pendant toutes ces années, m'a fait subir des abus sexuels. Sa femme le savait mais elle laissait faire. Dès que j'ai eu 18 ans je me suis enfuie. Maintenant j'ai trois enfants; je n'ai pas facile pour les élever. J'essaie de leur donner l'affection que je n'ai pas eue. Je vis avec la peur qu'ils ne s'en sortiront pas plus tard; ça me tracasse tout le temps. Cette peur, on ne s'en défait pas facilement, c'est un sentiment permanent. J'ai toujours été seule et je le suis encore... Même entourée de vingt personnes, je me sens seule. Je participe, mais au fond de moi, je me sens seule... On s'enferme contre tout et contre tous. C'est un sentiment dont je n'arrive pas à me défaire.»

Cet exemple témoigne d'événements qui éveillent des sentiments profondément enfouis au fond de soi. Ils sont toujours là tout au long de la vie et, comme c'est souligné à la fin du récit, ils continuent d'influencer toute la vie. Ces sentiments peuvent se rencontrer chez toute personne; le groupe avait d'ailleurs parlé pour ces sentiments de «sentiments humains». Mais en milieu pauvre, ils doivent être pris en compte dans le contexte particulier de conditions de vie dures et de manque de moyens.

2.2. Les sentiments liés au vécu et les sentiments liés au fait de devoir en parler

La réalité quand on est pauvre, c'est aussi devoir entrer en relation avec des services sociaux, devoir affronter le regard ou les jugements des autres, devoir expliquer la situation qu'on vit et justifier telle demande qui est introduite. Il existe aussi des sentiments qui sont liés à cette réalité. Un délégué d'administration a proposé de mettre cette réalité en évidence en distinguant deux grandes catégories de sentiments:

- les premiers sont les sentiments qui peuvent être mis en rapport avec le vécu de la pauvreté: découragement, peur de l'avenir, angoisse, isolement, impuissance ou sentiment de ne pas avoir le contrôle de sa vie, etc;
- les seconds sont des sentiments liés à l'expression de la pauvreté, ce que l'on ressent quand on doit en parler: méfiance, difficulté d'exprimer ce que l'on vit, sentiment de ne pas être respecté ou pris en considération, etc.

2.3. Une approche en cinq catégories

A la suite de ces réflexions, certains participants ont proposé d'établir cinq catégories de sentiments:

- la première catégorie regrouperait les sentiments qui peuvent être liés à la honte et au sentiment de culpabilité;
- la deuxième catégorie regrouperait les sentiments liés à l'incompréhension: isolement, découragement, sentiment d'abandon, désespoir, etc;
- la troisième catégorie concernerait les sentiments liés à la peur: angoisse, stress, tension, etc;
- il semblait nécessaire d'introduire une quatrième catégorie pour

faire apparaître les sentiments liés au respect; les personnes pauvres ont souvent souligné l'importance des sentiments liés au fait de ne pas se sentir respecté, d'être mal considéré;

- enfin plusieurs participants ont fait remarquer que, si on se limitait à ces quatre catégories, on ne pourrait pas mettre en évidence les sentiments qui conduisent à se battre pour sa famille, pour ses proches et pour soi-même.

2.4. Y a-t-il des sentiments caractéristiques de la pauvreté?

Certains participants ont soulevé la question de savoir si on rencontre des sentiments en milieu pauvre qu'on ne rencontrerait pas ailleurs.

«On ne peut pas dire qu'un sentiment soit typique de la pauvreté. Nous avons réfléchi ça à partir de l'exemple de l'alcoolisme. Ce n'est pas parce qu'on est pauvre qu'on est alcoolique. Il y a de l'alcoolisme ailleurs.» (une militante d'association)

Tous les sentiments dont il avait été question dans les travaux du groupe n'étaient pas liés à un milieu social particulier. Ce qui pourrait être caractéristique de la pauvreté ce sont certaines circonstances, comme le contexte, l'accumulation et l'intensité. Certains militants ont beaucoup insisté sur cette notion **d'accumulation**.

2.5. Les enchaînements

A partir des récits et faits vécus évoqués tout au long des travaux, certains participants ont suggéré de souligner les enchaînements, c'est-à-dire de montrer les sentiments dans leur interaction avec les événements vécus et les réactions. On peut ainsi mettre en évidence cer-

taines étapes (que d'autres appellent phases):

- il y a la cause: une situation que la personne vit et qui est à l'origine de ce qu'elle ressent;
- vient ensuite l'expression ou la manifestation du sentiment. Ici nous nous référons aux paragraphes précédents qui comprennent quelques propositions pour parler des sentiments;
- la troisième étape est celle de la «réponse»: comment réagit-on à ce sentiment?

«Si je prends un exemple: le découragement peut être causé par toute une série d'événements vécus, il peut aussi avoir de nombreuses conséquences, comme l'alcoolisme, la violence, la dépression... Prendre en compte cet enchaînement et voir ce qui conduit à une réaction donnée, cela peut aider à mieux comprendre les personnes pauvres et à ne pas les juger.» (un délégué d'une administration)

3. Comment traduire les sentiments humains en termes d'indicateurs?

Il vient d'être expliqué pourquoi il semblait important au groupe de parler des sentiments humains. Mais comment en parler quand il s'agit de travailler sur la problématique des indicateurs de pauvreté? C'est certainement le point qui a suscité le plus de difficultés dans le groupe de travail.

«Ce n'est déjà pas facile de parler des sentiments, alors vouloir les mesurer, c'est pratiquement impossible.» (un militant d'association)

3.1. Des approches existent pour évaluer les sentiments et le bien-être

Le groupe de travail n'avait pas pour objectif d'étudier de manière critique des modes de mesure actuellement utilisés. Cependant certains participants ont fait état d'études ou d'indicateurs existants; certains ont provoqué des réflexions dont il est rendu compte ici.

3.1.1. Le sentiment d'être heureux

- Vers la fin des travaux, un délégué d'administration a mentionné une étude faite au Pays-Bas¹ portant sur le sentiment d'être heureux. Cette étude propose une manière de «mesurer» ce sentiment. L'étude montre aussi que ce que les personnes qui ont participé à l'étude entendent par «sentiment de bonheur» sont en fait des signes de stabilité. On peut alors faire des moyennes pour des groupes d'individus et les comparer. On constate alors que les personnes à plus haut degré de qualification ont un «sentiment de bonheur» plus élevé.

Nous n'avons pas eu les moyens de lire cette étude de manière critique avec l'ensemble des participants. Cependant les personnes vivant dans la pauvreté ont fait part de leur crainte qu'une telle approche ne soit pas en mesure de rendre compte de la réalité vécue en milieu pauvre. Voici deux réactions:

«Quel est le lien avec la pauvreté? On peut se sentir soulagé à un moment parce qu'on voit qu'une démarche a abouti. A ce moment-là on peut se sentir heureux; mais ça ne change rien à la vie.»

«On peut se sentir heureux à certains moments parce qu'on vit

quelque chose d'agréable, tout en restant profondément malheureux en son for intérieur par ce que la souffrance qu'on ressent profondément ne change pas.»

3.1.2. L'utilisation de taux

Pour rendre compte des sentiments, on a parfois recours à des taux, par exemple le taux de suicide, le taux d'utilisation de certains médicaments qui agissent sur les nerfs (tranquillisants, somnifères, etc.), le taux l'utilisation de drogues. On pourrait être tenté de mettre en relation de tels taux avec le milieu social (par exemple par l'intermédiaire d'un indicateur de revenus) pour déterminer un lien éventuel entre pauvreté et sentiments. Le groupe de travail pense que ce ne serait pas une manière pertinente de procéder, pour plusieurs motifs:

- cela revient à aborder la pauvreté par des aspects négatifs et culpabilisants et ne rend pas compte des aspects positifs;
- ce serait une manière indirecte de parler des choses;
- ce sont des réalités qui ne se rencontrent pas qu'en milieu pauvre. Le lien entre les conditions de vie et ces taux est difficile à établir et relève d'études qualitatives plus complexes. Nous touchons là à la problématique de l'interprétation d'un chiffre;
- cela ne rendrait absolument pas compte des enchaînements dont nous avons parlé au point précédent;
- cela conduirait finalement à donner une vision fautive de ce qu'est réellement la pauvreté.

3.1.3. Les liens sociaux

Les participants ont aussi aussi parlé des liens sociaux et de la richesse du réseau social dont dispose une personne. Des indicateurs existent dans ce domaine mais ils font l'objet de controverses. Ils sont très

difficilement utilisables, selon certains participants scientifiques. Cette réticence des scientifiques a conduit le groupe à ne pas approfondir ce point.

3.2. Pour rendre compte des sentiments vécus par les personnes pauvres, faut-il passer par des enquêtes?

Le groupe de travail a considéré que ces trois approches – ou éventuellement d'autres de même nature – ne constituent pas une manière satisfaisante de rendre compte du lien entre pauvreté et sentiments. De même il paraît nécessaire pour rendre compte des sentiments d'un groupe de personnes de lui permettre de s'exprimer et donc de l'interroger et, pour cela, de procéder par enquête. Un sous-groupe de travail, durant la deuxième phase du projet, a d'ailleurs essayé de réfléchir aux questions qu'il serait utile d'introduire dans une enquête pour rendre compte des sentiments. Cependant certains participants ont exprimé des réticences qui ne touchaient pas seulement aux questions posées mais aussi au principe même de procéder par enquête.

3.2.1. La place des enquêtes

La question des enquêtes n'a pas été soulevée uniquement au cours de la réflexion sur les sentiments. En effet l'enquête est un moyen couramment utilisé pour étudier une réalité dans une population. Au cours de leurs travaux, les participants ont évoqué, par exemple, l'enquête sur le budget des ménages. L'enquête veut dire quelque chose sur un groupe de personnes, voire sur toute la population d'une région ou même d'un pays. Or il est très difficile d'interroger tout le monde. Aussi l'enquête porte le plus souvent sur un échantillon (c'est-à-dire un

nombre limité de personnes) qui doit être représentatif de toute la population visée par l'étude.

Les scientifiques et les délégués des administrations étaient dans l'ensemble assez favorables à l'utilisation d'enquêtes; c'est un moyen d'investigation qui leur est familier. Par contre, les personnes vivant dans la pauvreté étaient plus réticentes. Il y a d'abord une réaction de méfiance de leur part et surtout la crainte que ce ne soit pas un moyen qui permette vraiment de rendre compte de la réalité qu'elles vivent. L'expérience de beaucoup d'entre elles les conduit à ne pas répondre aux enquêtes.

Le groupe qui a travaillé sur la mise en œuvre des droits a abordé la question des enquêtes sous un angle spécifique, celui des enquêtes de satisfaction. La question des enquêtes est revenue dans le chapitre sur les sentiments humains. Les participants ne se sont pas mis d'accord sur l'utilisation des enquêtes pour rendre compte de la réalité vécue par les personnes pauvres et en particulier pour parler des sentiments. Mais la discussion a fait émerger des réflexions importantes auxquelles l'ensemble des participants souscrit.

3.2.2. Critiques sur la pertinence des enquêtes

- La première mise en garde concerne les questions qui sont posées. Au vu de certaines enquêtes, les questions ne paraissent pas pertinentes par rapport à la pauvreté. Dès lors l'information qu'on en tire ne peut pas servir à mieux connaître la réalité vécue par les pauvres.
- Certaines personnes pauvres éprouvent des difficultés par rapport à la lecture et à l'écriture; cela constitue en soi un obstacle pour participer à l'enquête. Cet obstacle est d'autant plus grand que les

- questions sont difficiles à comprendre, mal formulées ou ambiguës.
- Ensuite, le groupe de travail s'est interrogé sur le type de réponses possibles:
 - si la réponse est soit «oui», soit «non», l'interprétation est très difficile; cela ne permet pas d'exprimer des nuances;
 - si les réponses sont «ouvertes» (la personne interrogée écrit ce qu'elle veut), on obtient des données pratiquement impossibles à traiter;
 - on peut proposer des réponses à plusieurs niveaux (ex: où on peut répondre pas du tout, un peu, beaucoup, tout à fait), mais cela ne constitue qu'une variante des réponses oui/non.
 - Une autre question liée à l'enquêteur a été évoquée: qui pose les questions? Souvent les personnes pauvres n'y répondent pas parce qu'elles éprouvent un sentiment de méfiance vis-à-vis des enquêteurs. En évoquant une expérience réalisée dans le Brabant Flamand, le groupe a parlé de l'idée de former des personnes pauvres à devenir des enquêteurs pour interroger des personnes de leur milieu. Selon les participants, ce programme n'a pas été évalué. Et certains militants se demandent si c'est vraiment le rôle des personnes pauvres d'effectuer un tel travail.
 - Des questions liées à la réalité qu'on veut cerner par une enquête destinée à connaître la réalité de la pauvreté se posent aussi: s'agit-il d'enquêtes réalisées uniquement en milieu pauvre ou dans l'ensemble de la population? Les questions de la sous-représentation des personnes pauvres dans les enquêtes et de la difficulté de les atteindre sont tout à fait essentielles².
 - Certains participants ont fait remarquer que les réponses peuvent être influencées par des événements ponctuels; dans ce cas, les réponses ne sont pas représentatives de la réalité à long terme. Par exemple, les soucis par rapport aux rentrées d'argent peuvent être différents en début et en fin de mois; cela risque d'influencer les

réponses. En milieu pauvre, il y a beaucoup d'événements qui surviennent de manière peu prévisible qui déstabilisent la vie quotidienne; il est difficile de rendre compte de cela dans une enquête ponctuelle.

- Pour certaines personnes vivant dans la pauvreté, l'enquête pose un problème de fond: ce sont des personnes extérieures qui analysent la situation vécue par les personnes pauvres et qui l'interprètent. Cela ne permet nullement à la personne pauvre d'acquérir des moyens pour analyser elle-même et ainsi avoir une plus grande maîtrise sur ce qu'elle vit.

Le groupe de travail n'a pas pris de position collective définitive pour confirmer ou infirmer l'utilité des enquêtes. Il insiste néanmoins sur la prise en compte des arguments soulevés ici. Il pense que, si des enquêtes doivent être faites en matière de pauvreté, il conviendrait d'en réfléchir toutes les étapes (de la conception du questionnaire jusqu'à l'interprétation des réponses) au sein d'un groupe où les personnes vivant dans la pauvreté seraient valablement représentées (voir le point intitulé «groupe de vigilance» dans le chapitre suivant).

3.3. La prise en compte des sentiments humains

Ce chapitre a permis de montrer l'importance des sentiments et la nécessité de prendre en considération l'ensemble des éléments qui forment le contexte d'une situation. Il est essentiel que cette prise en compte soit faite par les professionnels qui auront à rencontrer des personnes pauvres et à mener une action qui aura des répercussions sur la vie de celles-ci. A ce propos-là, certains participants soulignent l'importance du travail en équipe; il n'est pas sain qu'un travailleur social se retrouve seul face à ce que vivent les personnes pauvres ni seul face à la souffrance de celles-ci.

Cela a conduit les participants à évoquer la question de la formation initiale et continue des professionnels, tels que les travailleurs sociaux, les mandataires CPAS, les administrateurs de logements sociaux, les travailleurs du secteur de l'Aide à la jeunesse, etc. Ce sont des formations qui ne peuvent pas être seulement théoriques. Certaines sont novatrices, comme le croisement des pratiques³, et constituent des exemples de ce qu'il est possible de réaliser. Un délégué d'administration souligne qu'il est toujours important de rendre explicites les objectifs des formations, le premier devant être que les usagers tirent bénéfice des améliorations attendues de ces formations.

Un autre délégué d'administration a ajouté une préoccupation liée à la formation, préoccupation partagée par beaucoup de participants. Toute formation professionnelle doit être remise dans le contexte dans lequel évolue (ou va évoluer) le travailleur. Or aujourd'hui il existe une dérive: on attend du travailleur social qu'il exerce un contrôle sur le bénéficiaire. Ce n'est pas voulu par le travailleur social, mais par son administration qui exerce sur lui des pressions en ce sens.

4. Recommandations

Le sujet traité dans ce chapitre est très complexe. La réflexion menée permet de présenter quelques recommandations qui dépassent la seule question des indicateurs.

- La première serait de rappeler l'importance des sentiments humains et la complexité de leur articulation avec tous les aspects de la vie (concept d' «enchaînement») et la nécessité de tenir compte de tous les éléments du contexte dans lequel vit une personne ou une ménage.

- Une deuxième recommandation qui découle directement de la première serait d'inviter à la plus grande prudence quand on parle de «mesurer» les sentiments, surtout quand on a l'ambition d'établir un lien entre les sentiments et la pauvreté.
- Par rapport aux enquêtes, le groupe invite aussi à travailler avec prudence et à prendre en considération les remarques développées dans le paragraphe 3.2. Si on choisit de recourir à des enquêtes, les participants jugent nécessaire de s'appuyer sur un groupe de travail au sein duquel les personnes vivant dans la pauvreté sont valablement représentées.
- Les participants ont parlé de l'importance de se sentir respecté; une première manière d'évaluer cela serait de voir en quels termes la pauvreté est citée dans les textes scientifiques, dans les documents administratifs et dans les textes officiels.

1 Voir les recherches du Prof. Ruut Veenhoven: <http://www.eur.nl/fsw/research/veenhoven>

2 Adriaensens G, Passot L., Peña-Casas R. (2003), « La sous-représentation des personnes pauvres dans les banques de données », in: Revue belge de Sécurité Sociale, 2e trimestre 2003, p. 377-396.

3 Groupe de recherche – action – formation Quart Monde Partenaire (2002), Le croisement des pratiques: quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble, Editions Quart Monde, Paris.

RÉFLEXIONS GÉNÉRALES

Certains éléments importants recourent tous les chapitres. Les participants ont voulu, à la fin de leurs travaux, faire état de trois points transversaux abordés à différents moments du programme. Même si les réflexions les concernant n'ont pas toujours abouti à des propositions concrètes, les participants ont souhaité en rendre compte ici, en espérant que d'autres les approfondiront.

1. Groupe de vigilance

Les personnes vivant dans la pauvreté qui ont participé au projet ont exprimé clairement et assez fortement une méfiance vis-à-vis des indicateurs dont les autres participants ont bien pris conscience au cours du dialogue. Les indicateurs, pour les scientifiques et les délégués d'administrations, font partie de leur travail quotidien; ils les utilisent couramment et contribuent même à les élaborer. Pour les personnes pauvres, les indicateurs constituent un concept théorique qui leur est souvent étranger. Face aux chiffres qui résultent des indicateurs elles se sentent surtout «objets» d'une analyse ou d'une étude et non «sujets», actrices de leur propre vie. Elles craignent finalement que tous ces chiffres se retournent contre elles. Ceci est à l'origine de leur méfiance. L'ensemble des participants a bien perçu cette réalité et l'enjeu sous-jacent.

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 la «vigilance» et ce mot a été gardé ensuite par l'ensemble des participants.

Un exemple illustre l'importance de cette vigilance. Dans le chapitre sur l'emploi et le travail, les participants ont proposé de rendre compte du parcours professionnel. Une telle information doit servir à connaître les difficultés rencontrées par les personnes pauvres au cours de leur insertion dans le monde du travail. Si l'information est utilisée pour renforcer les contrôles sociaux qui s'exercent notamment sur les demandeurs d'emploi, elle perd sa raison d'être et risque effectivement de se retourner contre les personnes pauvres.

Les participants ont élaboré des propositions; ils savent que ce ne sont que des pistes encore incomplètes. Il est clair d'une part que cette vigilance ne peut être assurée sans les personnes pauvres et d'autre part que beaucoup d'aspects notamment techniques ne sont pas du ressort de celles-ci. Une telle vigilance relève d'une alliance entre les personnes vivant dans la pauvreté et les autres acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté.

C'est l'expérience vécue dans ce projet qui a permis de lancer cette idée. Il est peut-être regrettable que le temps et les moyens aient manqué pour l'approfondir et la rendre plus concrète. Dans une première

ébauche de ce rapport, les participants avaient renoncé à mentionner ce point. Mais lors de la dernière plénière, plusieurs d'entre eux ont estimé qu'il fallait en rendre compte sous peine de taire un sujet essentiel du dialogue. Dans l'état actuel de la réflexion, ce point constitue plutôt l'expression d'une réelle préoccupation à prendre en compte dans la manière de recueillir et utiliser les données concernant la pauvreté qu'une proposition aboutie. Un temps et une concertation supplémentaires seraient nécessaires pour réfléchir aux modalités de sa concrétisation.

2. Accumulation et enchaînements

Les indicateurs, en général, analysent spécifiquement un domaine de l'existence. Les listes d'indicateurs fournissent des informations juxtaposées qui ne rendent pas compte de l'accumulation et de l'interaction entre les différents domaines. C'est certainement quelque chose qui fait défaut pour rendre compte de la pauvreté telle qu'elle est vécue.

La question des enchaînements et de l'accumulation est apparue très tôt au cours des travaux et est revenue à de nombreuses reprises. Cependant, dans le cadre de ce projet limité dans la durée, les participants n'ont pas pu approfondir la traduction de cette notion en termes d'indicateurs. Ils estiment souhaitable que la construction de tels indicateurs soit envisagée.

3. Pauvreté et liberté

Dans la déclaration du Sommet social de Copenhague auquel il est fait référence dans l'introduction, l'objectif affirmé est que *«tous, hommes et femmes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer leurs 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).

Les étapes successives de la recherche-action-formation ont montré combien les personnes vivant dans la pauvreté sont empêchées de réaliser cet objectif:

- dans le chapitre consacré aux aspects financiers, les participants ont souligné que la personne vivant dans la pauvreté n'a pas les moyens de faire face à tous les besoins essentiels et qu'en conséquence elle doit renoncer à certains d'entre eux. Le seul choix qu'elle peut encore faire, c'est de décider à quel bien essentiel elle va renoncer. Ses possibilités d'exercer ses responsabilités et de contribuer au bien-être des siens sont forcément réduites;
- en évoquant le travail et l'emploi, les participants ont relevé que l'accès au marché du travail est limité pour les personnes pauvres. Quand elles y accèdent, souvent cet accès est conditionné et les personnes sont contraintes d'accepter des travaux durs ou d'être enfermées dans des circuits de «sous-emplois» ou d'emplois précaires qui ne leur permettent pas de bâtir des projets en vue d'améliorer sa situation et celle de sa famille;
- la réflexion sur la mise en œuvre des droits a conduit les participants à mettre en évidence la complexité des parcours effectués par les personnes vivant dans la pauvreté pour obtenir un droit. Ils ont rappelé la dépendance de ces personnes vis-à-vis des services sociaux et mis en exergue la possibilité de conflits entre l'exercice de différents droits. Ce sont autant d'éléments qui limitent, pour un individu, la possibilité de réaliser pleinement ses droits et d'exercer ses responsabilités. De plus, le fait que certains gestes de solidarité puissent entraîner la limitation de certains droits est ressenti par

les personnes vivant dans la pauvreté comme une atteinte profonde à l'exercice de leur liberté;

- les réflexions sur les sentiments humains ont montré combien les personnes pauvres éprouvent des difficultés à avoir un contrôle sur leur propre vie.

Il est dès lors utile d'aborder la pauvreté dans des termes qui rendent compte des limitations qu'elle impose à la possibilité de faire des choix, de bâtir des projets pour soi-même et les siens, de donner une orientation choisie à son existence et, de manière générale, des limitations qu'elle impose à l'exercice de la liberté.

PARTIE III

QUELQUES ÉLÉMENTS
D'ÉVALUATION

CONCLUSIONS

QUELQUES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

1. Le cadre de l'évaluation

Dans la conception de la recherche, il était prévu que le processus serait suivi par un évaluateur. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a mis un de ses collaborateurs à disposition en tant qu'évaluateur à raison d'1/4 équivalent temps plein. Il faisait partie de l'équipe pédagogique et a participé aux réunions de celle-ci, aux réunions plénières du groupe d'acteurs et à différentes réunions des groupes de travail.

L'évaluation n'a pas pour objectif de porter un jugement pour attribuer un score. Elle a toujours été envisagée comme un instrument permettant de tirer des enseignements de cette initiative dans le domaine de la concertation, du dialogue entre différents partenaires, à savoir des associations de personnes vivant dans la pauvreté, des administrations et des institutions publiques ainsi que des scientifiques.

La rédaction du présent chapitre s'appuie sur différentes sources : observations personnelles de l'évaluateur, comptes rendus des différentes réunions, enquête intermédiaire menée auprès des participants (janvier 2003), autre enquête réalisée auprès des participants lors de la phase finale (octobre – novembre 2003).

Nous présentons, ci-dessous, quelques éléments d'évaluation, en particulier en ce qui concerne la méthode utilisée.

2. «Le projet indicateurs», un projet ambitieux

Ambitieux, il l'était incontestablement, en raison non seulement de la multitude et de la diversité des partenaires engagés mais aussi de la teneur de la recherche. Se demander comment mesurer la pauvreté implique de réfléchir simultanément à la spécificité ou l'essence de la pauvreté. En outre, ce processus de recherche touchait à différents domaines alors que bien d'autres initiatives ne traitent souvent que d'un seul domaine. L'ampleur de la recherche est aussi apparue clairement pendant les échanges eux-mêmes. Un participant a dit à ce sujet: «*Nous devons clairement indiquer que le rapport ne reprendra absolument pas tout ce qui a été dit.*» (militant d'une association, évaluation finale).

Il n'est pas évident non plus d'aborder la problématique des indicateurs avec des personnes vivant dans la pauvreté alors que beaucoup de scientifiques et de groupes de travail techniques se penchent sur la question depuis un certain temps déjà. La spécificité de ce projet était justement d'introduire dans le débat le point de vue des personnes vivant dans la pauvreté.

«Il semble parfois qu'un problème n'est important que s'il peut être mesuré. C'est pourquoi un de mes objectifs est quand même de montrer que la réalité est plus complexe que cela et ne peut pas facilement être traduite en indicateurs.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

3. Un groupe diversifié... dans lequel manquaient pourtant certains acteurs

Le propos de la recherche prévoyait que le groupe d'acteurs serait composé de représentants de trois types d'acteurs: des personnes vivant dans la pauvreté déléguées par leurs associations, des délégués d'administrations et d'institutions publiques et des scientifiques. Vu la manière dont ce groupe était composé, il a été possible de mener un dialogue passionnant. La plupart des participants ont également affirmé qu'avoir pu participer à ce projet les avait fortement enrichis.

«Si nous étions plus nombreux, cela deviendrait plus difficile de dialoguer. Si nous étions moins nombreux, cela réduirait la diversité des expériences vécues, et donc probablement la richesse des échanges. Les participants qui vivent dans la pauvreté ont en effet des expériences dans différents domaines (santé, famille, école, CPAS), et ce sont ces expériences qui ont servi de point de départ au travail sur les indicateurs. Le dialogue est facilité par le fait que ces personnes sont membres d'associations, et qu'elles ont donc l'habitude de débattre de ces thèmes. Quant aux représentants des administrations et du monde scientifique, ils ne sont pas très nombreux, mais il s'agit de personnes particulièrement concernées et intéressées par la problématique de la pauvreté, ce qui permet un dialogue plus constructif et sans aucun doute plus facile.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Personnellement, je suis très heureuse de pouvoir participer. Je cherche à avoir un impact au niveau de l'administration et à faire prendre en compte la problématique, à savoir les droits et les différents aspects d'une situation de pauvreté, dans mes

contacts avec d'autres instances. J'aime qu'on travaille en concertation pour éliminer la pauvreté au lieu que chacun travaille dans son coin: d'un côté, les hommes politiques et les administrations, de l'autre les personnes vivant dans la pauvreté actives dans des associations. Je veux travailler à réunir ces deux mondes. Dire que c'est bien que les autres y travaillent ne suffit pas, il faut collaborer». (déléguée d'une administration, évaluation finale).

Toutefois, au cours du processus de recherche, il est apparu que certains acteurs – qui n'avaient pas participé au projet ou seulement de manière temporaire – auraient vraiment pu apporter une contribution au débat; il s'agit des syndicats, des mutuelles, des CPAS néerlandophones. D'autre part, l'absence de professionnels travaillant directement dans des services sociaux a été ressentie comme un manque.

«Toutefois le partage avec des vrais travailleurs de terrain a manqué lorsque des sujets, tels que la mise en œuvre des droits, les actions positives mises en place par les personnes, furent abordés.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Il manquait les syndicats par exemple... de nombreuses instances sont représentées mais cela ne suffit pas.» (militant d'une association, évaluation finale).

Quelques personnes ont dû mettre fin à leur engagement en cours de projet, pour différentes raisons; d'autres ont rejoint le groupe au début de la deuxième phase du projet (il s'agissait soit d'un remplaçant soit d'un renforcement). Remarquons que les personnes vivant dans la pauvreté qui participaient au projet ont régulièrement été confrontés à des problèmes liés à leurs conditions de vie. Participer à un tel processus

de recherche a exigé de leur part des efforts considérables; ces efforts n'étaient pas seulement consentis par eux-mêmes mais aussi par leur famille.

«C'est plus difficile que ce que je pensais. Entrer dans certains thèmes où je me sentais concerné. Ca demande beaucoup de travail de participer au projet.» (militant d'une association, évaluation intermédiaire).

4. L'importance de l'aspect «collectif» pour la participation des personnes pauvres

Les personnes vivant dans la pauvreté ont participé au projet de recherche en tant que délégués des associations qui les avaient mandatées. Non seulement, ces personnes ont été contactées par leur association qui les a invitées à participer au projet mais en outre, elles ont apporté le résultat des réflexions menées dans les groupes de travail des associations concernées dans les discussions qui ont eu lieu pendant la recherche.

A cet égard, les réunions préparatoires regroupant les différents membres des associations, généralement par langue, participants qui bénéficiaient à chaque fois du soutien de l'équipe pédagogique, étaient essentielles. Cela a permis à ces participants non seulement de préparer les réunions plénières du groupe d'acteurs sur le plan du contenu mais aussi de retransmettre et prolonger les discussions dans leur propre association, jouant ainsi leur rôle de représentant(e).

Lors des évaluations, différents participants ont souligné l'intérêt de ces réunions préparatoires.

«Rencontre avec d'autres associations; on est à trois associations, on n'est pas toujours d'accord, mais on réfléchit ensemble. En se mettant ensemble, on a plus de force pour rencontrer les autres parties.» (militant d'une association, évaluation intermédiaire).

«C'est bien, comme le projet s'est déroulé. D'abord les membres des associations ont pu se préparer : sur les statistiques, sur les pourcentages, etc., c'est bien parce que je ne connaissais rien à tout cela.» (militant d'une association, évaluation finale).

«J'ai appris que les liens de solidarité et l'entraide au sein des associations sont des leviers permettant aux membres de ces associations de poursuivre la lutte tant au niveau individuel que collectif.» (représentant d'une administration, évaluation finale).

La suite du texte montrera clairement aussi que le type de méthode utilisée a un impact considérable sur la manière dont les personnes vivant dans la pauvreté peuvent participer aux discussions et au projet dans son intégralité.

5. L'importance d'un mandat clair pour les représentants des administrations et des institutions

Des contacts ont été pris avec ces partenaires pendant la phase préparatoire du projet pour les inviter à participer. Leurs représentants ont reçu un mandat clair du service auquel ils appartenaient, ils ont aussi été autorisés à investir du temps dans ce projet, ce qui est très important pour pouvoir participer à part entière.

Les services ont toujours été représentés par les mêmes personnes, ce qui a aussi clairement constitué une plus-value pour la continuité des discussions sur le contenu.

«C'est la première fois que je participe à une telle concertation dans le cadre de mon travail, avec un mandat explicite. Le fait que je sois témoin direct de cette démarche a comme conséquence que je peux aussi rendre compte avec plus de légitimité à l'intérieur de mon administration. Je suis déléguée par celle-ci, ce qui l'oblige d'une certaine manière à l'égard du travail réalisé dans le groupe. Mais assurer le relais entre les deux instances n'est pas évident et faire entendre les idées reçues et partagées dans le groupe de concertation en vue de produire des changements dans les modes de perception de la réalité peut même relever du combat.» (déléguée d'une administration, évaluation finale).

6. La place des scientifiques dans le projet

On avait explicitement choisi d'impliquer deux scientifiques aussi dans le processus de recherche; ils pouvaient d'une part apporter un savoir scientifique sur le sujet et d'autre part, permettre que le fruit de cette recherche, tant au niveau de sa méthode de dialogue que de ses résultats, soit pris en compte dans le milieu scientifique. Leur position – de scientifiques – était quelque peu différente de la position des autres participants qui étaient délégués d'une association ou représentants d'une administration / institution.

En soi, l'apport des scientifiques ne différait pas de celui des autres puisqu'il s'agissait aussi d'apporter une connaissance spécifique. A divers moments du processus de concertation, les scientifiques ont

apporté des éléments extraits d'études scientifiques, par exemple les données relatives aux sentiments humains provenant de l'enquête de santé.

Toutefois, il est clair qu'il existait quand même, tant parmi les scientifiques eux-mêmes que parmi certains autres participants, des attentes différentes quant à l'apport éventuel des scientifiques. Celles-ci concernaient la possibilité de fournir des informations sur les indicateurs existants alors que l'équipe pédagogique avait choisi de travailler sur le matériau émergeant au sein du groupe de travail lui-même.

«Pour moi, scientifique, il est intéressant de pouvoir discuter d'indicateurs dans un groupe plus large. Je suis toutefois déçu qu'on ait très peu discuté des indicateurs existants. Je trouve cela dommage. Mais c'est bien de traiter différents thèmes, certains éléments s'ajoutent. Il existe par exemple peu d'indicateurs relatifs à l'accès aux droits.» (scientifique, évaluation finale).

7. L'absence de vis-à-vis pour les représentants des administrations / des institutions et pour les scientifiques

Deux accompagnateurs, membres de l'équipe pédagogique, étaient chargés d'apporter leur soutien aux membres des associations mais pour les autres participants, aucun vis-à-vis n'était prévu au sein de l'équipe. Lors de l'évaluation finale, un membre du groupe en question a dit: *«J'ai eu l'impression que les personnes vivant dans la pauvreté bénéficiaient d'un accompagnement très proche alors que les autres participants étaient un peu abandonnés à leur sort. On ne savait pas très bien à qui s'adresser. Personne n'avait été clairement désigné pour accompa-*

gner ces autres participants. J'ai parfois passé des moments difficiles pendant le projet et je ne savais pas à qui en parler.».

8. Une méthodologie où chaque participant est explicitement identifié

Pour constituer le groupe de participants, des personnes ont été choisies parmi trois groupes d'acteurs, à savoir les associations, les administrations et les institutions ainsi que des scientifiques. Les différents partenaires ont été explicitement identifiés tout au long du processus de recherche. A quelques reprises, des réunions séparées ont été organisées «par groupes d'acteurs». Dans les comptes rendus aussi (tout comme dans le présent rapport d'ailleurs), l'origine de l'apport est clairement indiquée. Cette option avait été prise dès le départ par l'équipe pédagogique, d'une part pour expliciter les expériences et savoirs différents et, d'autre part, pour faire émerger plus clairement les différents points de vue lors de la discussion afin de pouvoir ensuite arriver à certains constats à partir des échanges.

Toutefois, certains représentants des administrations et certains scientifiques ont parfois éprouvé un malaise à l'égard de cette approche car ils avaient l'impression que l'on créait ainsi des divergences d'opinion qui n'existaient pas en réalité: *«Mais j'aurais préféré que l'équipe insiste précisément sur le fait qu'on était tous sur le même pied, qu'il s'agissait bien d'un échange entre des personnes vers un objectif commun, et qu'on évite de marquer les différences et de mettre à chaque fois dans les rapports "un militant a dit que...", "les non-militants estiment que..."»* (représentant d'une administration, évaluation finale). D'autres participants estimaient toutefois que cette façon de travailler présentait une plus-value comme le montrent les propos ci-après: *«La méthode proposée par l'équipe pédagogique laisse de la place à la créativité. Elle permet en*

effet de s'écarter de l'approche traditionnellement utilisée en matière d'indicateurs. Comme chaque moment d'interaction entre les militants et les non-militants est précédé d'une préparation dans les petits groupes, chaque groupe peut délimiter son savoir, savoir qui peut ensuite être "croisé" avec celui d'autres.» (délégué d'une administration, évaluation intermédiaire).

9. Existence, au sein du groupe, d'attentes différentes par rapport aux résultats du projet

Au cours du projet, il est apparu clairement que les attentes vis-à-vis du projet et en particulier des résultats visés (en d'autres termes, le «produit») divergeaient.

Certains participants mettaient fortement l'accent sur la nécessité d'arriver à des propositions concrètes en matière d'indicateurs de pauvreté alors que certains représentants des associations souhaitaient que les propositions ne concernent pas seulement des indicateurs mais aussi des mesures.

«Je participe parce que j'espère pouvoir changer un tas de choses, en collaboration avec les autres. Mais je veux faire plus que mesurer (la pauvreté). Chaque mois, je dois m'en sortir avec peu d'argent; dans ce projet, je ne peux pas me contenter de mesurer, je veux arriver à des solutions. On ne peut pas venir à une telle concertation sans son expérience de vie. Cela demande des efforts incroyables de participer à la concertation et c'est très difficile de venir aux réunions avec le sentiment qu'on ne peut pas parler des mesures qui sont nécessaires.» (délégué d'une association, évaluation finale).

"Que l'on puisse dire notre façon de penser, la vie que l'on mène aujourd'hui et que ça serve à améliorer la vie de nos enfants." (délégué d'une association, évaluation intermédiaire).

«Il y a selon moi deux objectifs. Premièrement, le croisement des savoirs: créer une relation de confiance avec les autres et se laisser former par les autres. Deuxièmement, examiner ce qui existe comme indicateurs, formuler des critiques sur ces indicateurs et construire des indicateurs qui reflètent mieux les situations vécues par les personnes vivant dans la pauvreté» (délégué d'une administration, évaluation finale).

10. Quelques éléments relatifs au déroulement et à la durée de la recherche

Nous tenons d'abord à souligner l'ampleur du travail préparatoire effectué avant que la première réunion du groupe de concertation puisse avoir lieu.

- Mise au point du projet dans le groupe de travail «indicateurs» se réunissant au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Elle a débouché sur la proposition de recherche «proposition d'une nouvelle forme de recherche sur les indicateurs de pauvreté en Belgique» (elle figure aussi dans le premier rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale).
- Juillet - décembre 2001: préparation du projet consistant notamment à contacter les différents acteurs potentiels et à étudier les possibilités de rémunérer les représentants des associations...
- Avril - août 2002: organisation concrète du projet, constitution de l'équipe pédagogique et du groupe de participants, réunions pré-

paratoires avec les représentants des associations.

L'importance de ce travail préparatoire ne doit pas être sous-estimée. Il était important non seulement pour la concrétisation du projet mais aussi pour les possibilités données aux personnes vivant dans la pauvreté de participer (en prévoyant des accompagnateurs pédagogiques par exemple).

Les fondements tant du processus de dialogue que du contenu ont été jetés lors de la phase allant de septembre 2002 à janvier 2003 (avec le démarrage du groupe d'acteurs). La phase de prise de contact a permis à la confiance de s'établir entre les différents participants; cette confiance a constitué une base solide pour les échanges qui ont eu lieu au cours des mois suivants. Quant à la teneur du projet de recherche, le travail sur les récits et les termes qui en sont ressortis ont servi de point de départ aux discussions sur les différents thèmes.

«Je trouve que nous avons commencé fort. Le travail à l'aide de méthodes bien choisies a certainement permis à la confiance de s'installer entre les différents partenaires. Cela a eu une influence très positive sur la suite du processus. En outre, comme tous les participants sont partis d'une base commune, à savoir les récits et les mots, cela a permis de n'écarter aucune piste de travail a priori. Bien sûr, toutes ces pistes n'ont pas pu être suivies pendant tout le processus, il a fallu faire des choix.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Il y a d'abord eu clairement une phase destinée à instaurer une relation de confiance, ce que j'ai trouvé très positif. Nous avons pris le temps nécessaire. J'ai trouvé la phase qui a suivi les rencontres en groupes de travail unilingues, c'est-à-dire de mai à juillet, moins réussie. Pour pouvoir avancer, nous avons besoin

d'objectifs plus concrets. Une fois les éléments destinés à alimenter le rapport collectés, c'est-à-dire à partir de septembre 2003, nous avons collaboré de manière très intensive. En fait, il nous manque encore du temps pour l'approfondissement.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Pour moi, ce n'est qu'en février 2003 que nous avons 'vraiment' entamé le dialogue sur le contenu. Il est donc important de mentionner dans le rapport qu'en fait, les résultats dont il est fait mention ont été obtenus en moins d'un an. En fait, nous avons vraiment bien travaillé en 2003!» (scientifique, évaluation finale).

En réalité, le groupe de concertation a travaillé pendant 16 mois environ au total (de septembre 2002 à décembre 2003). Le rythme de travail adopté jusqu'en septembre 2003 a permis aux différents participants de préparer leur contribution au débat, soit individuellement soit collectivement (préparation par les représentants des associations entre eux et au sein des associations elles-mêmes). A cause des délais à respecter pour les textes destinés au rapport final, la dernière phase (de septembre à décembre 2003) a été trop courte: comme les réunions organisées pour la rédaction des différents chapitres avaient lieu chaque semaine, elles ne pouvaient plus être préparées à partir du compte rendu de la réunion précédente. Remarquons que lors de la réunion de clôture du projet en décembre, plusieurs participants ont dit souhaiter pouvoir continuer à travailler sur les résultats du projet d'une manière ou d'une autre.

11. Une combinaison intéressante de plusieurs méthodes de travail

Pendant le processus de recherche, différentes méthodes de travail ont été combinées pour les échanges: réunions plénières ou groupes de travail (plus petits), travail en deux langues ou par groupe linguistique, dans des groupes mixtes (participants vivant dans la pauvreté, représentants des administrations et des institutions, scientifiques) ou par groupe d'acteurs. Chaque méthode a apporté une plus-value spécifique au processus:

- Les séances plénières sont bien entendu nécessaires pour que tous les participants puissent discuter ensemble mais aussi pour que chacun dispose de suffisamment d'informations sur les discussions en cours.

«Je pense que plus de réunions en grand groupe pourrait enrichir la recherche.» (militant d'une association, évaluation intermédiaire).

- Un des avantages des groupes de travail est qu'on peut travailler intensivement (comme les participants sont peu nombreux, il est d'ailleurs plus facile de trouver des dates de réunions convenant à tous) et que les participants peuvent prendre la parole plus souvent et plus longuement.

«C'est difficile de prendre la parole. En plus petits groupes, ça va mais en grand groupe, j'ai beaucoup plus de mal à prendre ma place.» (délégué d'une association, évaluation intermédiaire).

- D'une part, les réunions en deux langues offrent la possibilité de rassembler les expériences et les approches des différentes régions et communautés et, d'autre part, elles permettent aux personnes vivant dans la pauvreté par exemple de signaler les aspects «fédéraux» des situations de pauvreté.

«Il aurait été préférable de toujours travailler en groupe bilingue, même si pour cela, on a toujours besoin de traduction. Nous avons trop de choses en commun. La discussion est plus riche maintenant. Après coup, je me dis qu'il est dommage d'avoir travaillé en groupes unilingues.» (délégué d'une association, évaluation finale).

- Si les participants se réunissent par groupe linguistique, aucune interprétation n'est nécessaire (or elle rend la réunion souvent plus difficile à suivre pour certains participants).

«Je continue à penser que les réunions unilingues se sont déroulées beaucoup plus facilement que les réunions bilingues mais je dois admettre que les réactions des francophones au travail effectué par les néerlandophones ont été très utiles.» (scientifique, évaluation finale).

- Pour un dialogue, une interaction suffisante entre les représentants des différents groupes est bien entendu indispensable.

«Pour avoir des informations plus grandes, il nous faudra nous rencontrer plus avec les scientifiques, les professionnels, les pauvres etc.» (délégué d'une association, évaluation intermédiaire).

- Mais il est également très important que les participants puissent, à certains moments, préparer ensemble, par groupes d'acteurs, leurs prises de position.

«Il est important pour nous de nous retrouver entre représentants d'associations uniquement.» (délégué d'une association, évaluation finale).

Il est d'ailleurs aussi opportun de souligner ici l'importance des moments informels pendant les réunions : l'accueil (avec le petit déjeuner), les pauses, les repas pris en commun...

«Merci pour toutes ces bonnes choses! Chaque fois, cela contribue à créer une bonne ambiance et, en même temps, nous sommes certains que personne n'entamera la réunion le ventre creux. Le plat froid surtout était une excellente idée : il était délicieux et surtout facile à digérer. Cela peut sembler insignifiant mais ainsi l'attention ne baisse pas pendant l'après-midi (...).» (scientifique, évaluation finale).

12. Quelques exemples de moyens nécessaires pour permettre la participation de tous

- Les comptes rendus ont fait l'objet de beaucoup d'attention. Les textes des discussions qui ont eu lieu lors de la plupart des réunions ont été intégralement dactylographiés. Les participants – et en particulier les délégués des associations - devaient absolument disposer de ces comptes rendus pour les relire (et dire s'ils étaient d'accord ou non avec la manière dont leur intervention était rendue) et préparer correctement la réunion suivante.

«On devrait (...) avoir les dates et les écrits à temps. Pour nous tous, c'est plus qu'important.» (délégué d'une association, évaluation intermédiaire).

- Parfois, des termes compliqués étaient employés pendant les réunions. Or il est important que le langage soit compréhensible pour que chacun puisse participer pleinement aux échanges.

«Au début, beaucoup de mots difficiles étaient utilisés et je n'osais pas toujours demander ce qu'ils signifiaient. (...) Entre temps, j'ai appris beaucoup de mots compliqués et maintenant, je commence à les utiliser aussi, comme me le font remarquer les autres membres de l'association.» (délégué d'une association, évaluation finale).

Les conditions évoquées dans ces exemples sont nécessaires mais elles ne sont pas suffisantes. Ce qui est remarquable dans ce projet, c'est que les scientifiques et les représentants d'administrations ont accepté de ne pas être les moteurs qui tiraient le projet. Cela n'a pas empêché, à certains moments, des représentants d'administrations et des scientifiques d'exprimer leur souhait d'aller plus rapidement et leur regret de ne pas être arrivés à plus de propositions concernant les indicateurs en fin de programme.

«C'est vrai qu'au départ du projet je me suis senti frustré et un peu désorienté par la méthode utilisée et son déroulement (et je ne crois pas avoir été le seul). Je m'attendais à ce que l'on discute, voire légitime partiellement, ces divers ensembles d'indicateurs, ce qui dans mon esprit impliquait (en tant que partenaire scientifique) de présenter les indicateurs existants et de voir à travers un dialogue avec les personnes pauvres comment les

compléter. J'ai changé d'avis au cours du projet car je crois que finalement ce n'était pas ce qu'il y avait de mieux à faire. Les difficultés et la lenteur d'un tel processus participatif rassemblant des gens d'horizons (et de langues) divers avec des attentes différentes et parfois contradictoires nous aurait empêchés d'aller au delà de la simple présentation et discussion des indicateurs existants. Il a fallu du temps pour qu'un dialogue et une confiance mutuelle s'instaurent.» (scientifique, évaluation finale)

13. Ce que ces échanges ont apporté

Nous laisserons essentiellement la parole aux participants:

a) Les participants connaissent davantage la pauvreté

«Mais cette fois, cela porte spécifiquement sur les indicateurs. J'ai beaucoup appris en ce qui concerne les situations concrètes, comment on arrive à cumuler les problèmes en situation de pauvreté, l'importance des dettes dans certains domaines.» (scientifique, évaluation finale).

«J'ai appris quelques petites choses, plutôt des détails... par exemple pourquoi la politique ne fonctionne pas bien dans la pratique, à savoir parce que les personnes ont une réaction donnée par rapport à des mesures ou des réglementations. Pourquoi quelqu'un ne se présente pas à un rendez-vous par exemple... l'aspect «sentiments» dans une situation de pauvreté : la peur, la honte...» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«J'ai appris un peu plus sur la façon dont les usagers ressentent les politiques d'aide sociale, la façon dont ils sont traités, le

contrôle exercé par les travailleurs sociaux, la nécessité de mentir, de dissimuler, de prendre des risques pour parvenir à faire valoir ses droits.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«A ce point du projet, j'ai l'impression que c'est plutôt moi qui ai bénéficié de l'apport du savoir des militants que l'inverse. Je ne sais pas si j'ai acquis de nouvelles notions car bien des problèmes évoqués ne m'étaient pas inconnus mais j'ai acquis une plus grande conscience de l'importance de la souffrance exprimée et dénoncée qui se retrouve derrière chacune des expériences individuelles, ainsi que de la manière dont tout cela était ressenti comme une profonde injustice, ce qui me conforte dans ma vision de la pauvreté comme atteinte aux droits fondamentaux.» (délégué d'une administration, évaluation intermédiaire).

«Ne pas seulement parler de la pauvreté en terme de manque mais aussi en matière de richesse.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

- b) Les résultats en termes de contenu (cf. les autres chapitres du rapport final) touchent également plusieurs domaines : les thèmes eux-mêmes tels qu'ils ont été retenus (par exemple le choix tout de même remarquable d'un thème tel que «les sentiments humains», l'accent mis sur «l'exercice des droits»), les différents échanges d'éléments de connaissance et d'arguments (à cet égard, il est aussi intéressant de voir quels arguments ont été invoqués pour ne pas retenir certaines propositions), certains aspects de la pauvreté, quelques propositions concrètes en termes d'indicateurs.

«Je vois comme résultats:

- de nouveaux indicateurs ont effectivement été proposés;
- des conditions annexes ont effectivement été définies et des recommandations formulées;
- les participants ont une connaissance meilleure et plus grande de la complexité de la pauvreté;
- les participants ont une plus grande expertise en matière d'indicateurs.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Les indicateurs: selon moi, les recommandations concrètes sont parfois restées un peu trop vagues. Pourtant, beaucoup de recommandations peuvent être utiles aux personnes élaborant des indicateurs même s'il ne s'agit pas de recommandations concrètes pour de nouveaux indicateurs. Par ailleurs, on peut difficilement attendre du projet qu'il débouche sur une batterie complète d'indicateurs techniquement et scientifiquement au point. Cette tâche incombe aux spécialistes. Si ce projet permet de formuler des recommandations aidant les scientifiques à améliorer les indicateurs existants, il aura servi à quelque chose. Selon moi, c'est le cas mais en fin de compte, c'est aux personnes élaborant des indicateurs d'en décider.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Emergence de consensus au sein du groupe sur une série de notions souvent multidimensionnelles comme: emploi stable, respect, dignité qui pourraient faire l'objet de mesure en matière de pauvreté.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

c) La formation personnelle des participants

«Le regroupement des mots, ça m'a permis de préciser ma façon

de penser sur certains mots... J'ai aussi pu reprendre confiance en moi-même.» (membre d'une association, évaluation intermédiaire).

«J'ai surtout appris à écouter les autres. J'ai plus de respect pour moi-même et pour les autres.» (membre d'une association, évaluation intermédiaire).

«Maintenant j'ai moins peur d'aller au CPAS par exemple. Je sais que maintenant, je peux mieux dialoguer avec le personnel du CPAS.» (membre d'une association, évaluation finale).

«Il me semble que le résultat principal, c'est la formation dont ont bénéficié les différents partenaires en participant au projet.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«Je ne retrouve pas d'exemple concret maintenant mais j'ai effectivement appris de nouvelles choses au cours du projet. Je peux vraiment dire que ce projet m'a ouvert de nouveaux horizons de réflexion. Je trouve cette expérience très belle sur le plan humain aussi: j'ai rencontré des personnes fantastiques, tant parmi les militants que les non-militants et l'équipe d'encadrement. Ce projet a toutefois demandé beaucoup d'énergie et des interventions actives.» (scientifique, évaluation finale).

d) Les échanges en eux-mêmes

«Oui, maintenant je sais que la pauvreté est aussi envisagée autrement. Les sentiments des personnes vivant dans la pauvreté sont pris en compte. Je trouve aussi positif que différents groupes travaillent ensemble car nous pouvons ainsi mettre les différents

points de vue côte à côte puis expliquer pour qu'on comprenne mieux.» (membre d'une association, évaluation intermédiaire).

«Je vis cela comme une expérience positive. C'est pour moi une aubaine de pouvoir échanger nos savoirs et nos impressions, mais c'est aussi une bonne chose que de pouvoir prendre du recul par rapport à ses propres jugements, ses pensées, préjugés, ...» (délégué d'une administration, évaluation intermédiaire).

«Je suis un peu déçue : ce serait mieux d'avoir un matériau plus concret. Les résultats se situent plutôt sur le plan du croisement des savoirs que sur celui des indicateurs.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

e) La connaissance relative à l'organisation d'un tel projet de recherche et de concertation

«Mieux connaître et mieux comprendre les personnes vivant dans la pauvreté, se rendre compte des nombreux obstacles à franchir pour pouvoir participer, de la difficulté à travailler de manière trop abstraite, des nombreuses raisons pour lesquelles les enquêtes sont si difficiles, de la richesse et en même temps de la fragilité du dialogue (...).» (délégué d'une administration, évaluation finale).

«J'ai appris que le dialogue était sûrement possible mais qu'un encadrement de qualité était loin d'être un luxe.» (délégué d'une administration, évaluation intermédiaire).

«Pour moi, la concertation avec les différents partenaires s'est

bien passée. J'ai trouvé cette collaboration très riche. Je pense que nous avons acquis une grande expérience par rapport à la manière dont une concertation de ce type doit être organisée pour être fructueuse.

Une ambiance constructive a été créée, ambiance que parfois, je n'ai pas retrouvée dans d'autres concertations avec des associations de personnes pauvres. Je pense que pour créer cette ambiance constructive, il convient de se réunir régulièrement avec les mêmes personnes, d'appliquer une méthodologie très rigoureuse pour veiller à ce que chacun puisse contribuer et il faut se réunir dans des groupes relativement petits.» (délégué d'une administration, évaluation finale).

CONCLUSIONS

Le titre du rapport l'indique, la recherche - action - formation menée constitue une autre approche des indicateurs de pauvreté.

Vingt-trois personnes d'horizons différents - les unes ayant une expérience de la pauvreté, d'autres de la recherche scientifique, d'autres encore du travail dans une administration - ont dialogué et construit une réflexion commune. Tous les acteurs concernés par la pauvreté n'étaient pas représentés; cette question est abordée dans le chapitre intitulé 'évaluation'. Mais le véritable enjeu n'était pas de former un groupe de travail représentatif de tous les acteurs. L'enjeu était de constituer un groupe où la diversité des expériences et des savoirs serait respectée et où chacun accepterait de partir de la réalité telle qu'apportée par ceux qui la vivent. Il n'y a jamais eu d'un côté des participants qui apportaient un vécu et de l'autre côté des spécialistes qui interprétaient ou analysaient. Chacun a pris part aux différentes étapes du projet. Un tel processus rassemblant des personnes avec des histoires et des attentes différentes exige du temps et un investissement important de la part de chacun.

Certaines préoccupations exprimées au cours du dialogue sont déjà reflétées dans les indicateurs existants; d'autres ne le sont pas ou peu. La mise en évidence de ces manquements et de pistes pour construire des indicateurs en relation avec ces sujets constituent un apport concret au travail qui se fait aussi ailleurs, notamment dans le cadre des Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale. Cet apport est présenté de manière succincte ci-dessous: quatre points concernent la construction des indicateurs, le dernier leur utilisation.

1. A propos des aspects financiers et des indicateurs monétaires

Les participants ont mis en relief les limites des indicateurs monétaires fixant un seuil de pauvreté, utilisés pour quantifier la population considérée comme pauvre (définie comme ayant des revenus inférieurs à ce seuil). Ils ont montré 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 ont laissé voir aussi que des personnes qui vivent dans la pauvreté sont continuellement obligées de faire des choix entre des droits et besoins fondamentaux.

2. A propos du travail et des indicateurs d'emploi

A partir d'une réflexion sur le lien entre emploi et pauvreté, les participants ont établi une liste de critères qui définissent un emploi «stable». Ils ont ensuite tracé des pistes utiles pour construire des indicateurs qui tiennent compte du type d'emploi. Ils se sont intéressés au contexte du monde du travail et ont relevé que les «mesures d'activation» ne peuvent être toutes mises sur le même pied. Les participants ont formulé des propositions pour évaluer ces mesures, tant du point de vue du travailleur que par rapport à leur impact sur le marché de l'emploi.

3. A propos des droits et des indicateurs de mise en œuvre des droits

Appréhender la pauvreté dans son lien avec les droits fondamentaux reste essentiel. Actuellement, quand cette relation est traduite en termes

d'indicateurs, elle l'est en termes descriptifs, par exemple, en établissant l'espérance de vie à la naissance pour parler du droit à la protection de la santé ou en estimant le nombre d'habitations insalubres pour parler du droit au logement. Les participants ont, quant à eux, mis en exergue les parcours à réaliser par les personnes pauvres pour mettre en œuvre leurs droits et les difficultés qu'elles rencontrent pour les faire effectivement respecter.

4. A propos des politiques de lutte contre la pauvreté et des indicateurs pour les évaluer

Tout au long de leurs travaux, les participants ont évoqué des mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la pauvreté et la précarité. Les participants ont notamment parlé de l'enseignement spécial, des formations professionnelles, des aides à l'emploi. La question de l'évaluation de ces politiques est cruciale. Les participants, qui ont formulé des propositions concrètes d'évaluation, attirent l'attention sur les indicateurs - existants ou à construire - permettant de mesurer les effets des initiatives des autorités publiques.

5. A propos de la vigilance à exercer lors de l'utilisation des indicateurs

Construire des indicateurs pertinents qui traduisent la réalité vécue de la pauvreté n'est pas facile; les participants en ont fait l'expérience. L'étape suivante, celle de l'utilisation de ces indicateurs, est tout aussi délicate. C'est pourquoi les participants proposent qu'un groupe de vigilance, composé de spécialistes en la matière mais aussi de délégués d'associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent, accompagne les travaux durant cette phase ainsi que lors de l'interprétation des informations recueillies.

Les participants ont pris le risque d'aborder la question des sentiments humains dans le cadre d'un dialogue sur les indicateurs de pauvreté. Le chapitre qui rend compte de cette démarche met en lumière la complexité de la réalité de la pauvreté et ses effets destructeurs sur la personne qui la vit.

La publication du rapport marque le terme de la recherche - action - formation mais aussi une étape, espèrent les participants, de la mobilisation des acteurs concernés par la construction des indicateurs et par leur utilisation.

PARTIE IV

RÉSUMÉ

SAMENVATTING

ZUSAMMENFASSUNG

SUMMARY

RÉSUMÉ

UNE AUTRE APPROCHE DES INDICATEURS DE PAUVRETÉ EN BELGIQUE

SITUATION DE DÉPART

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

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

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

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

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

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

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

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE - ACTION - FORMATION

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

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

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

MÉTHODE

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

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

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

RÉSULTATS

1. Le dialogue

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

2. Le choix des thèmes à approfondir

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

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

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

3. Le contenu des réflexions thématiques

3.1. Les aspects financiers

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

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

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

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

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

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

3.2. L'emploi et le travail

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

terme de la personne qui a suivi la formation.

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

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

3.3. La mise en œuvre des droits

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

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

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

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

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

- le recours éventuel face à une décision prise.

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

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

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

3.4. Les sentiments humains

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

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

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

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

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

vreté;

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

3.5. Réflexions générales

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

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

représentées?

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

CONCLUSIONS

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

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

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

SAMENVATTING

EEN ANDERE BENADERING VAN ARMOEDE-INDICATOREN IN BELGIE

VERTREKBASIS

De uitwerking van kwalitatieve en kwantitatieve armoede-indicatoren komt in het '**samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid**'¹ in volgende bewoordingen aan bod: *«overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle gebieden [die op armoede en armoedebestrijding betrekking hebben] te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen»* (art. 3).

Dit samenwerkingsakkoord en dus ook het artikel over de indicatoren, is een antwoord van de beleidsverantwoordelijken op het **Algemeen Verslag over de Armoede**² (AVA) dat in België op twee belangrijke vlakken vernieuwend was. Enerzijds werd de «traditionele» opvatting omtrent armoede – een laag inkomens- en consumptieniveau – merkelijk uitgebreid en werd armoede in termen van een schending van de mensenrechten uitgedrukt. Anderzijds werd dit verslag opgesteld in samenwerking met alle actoren die bij de problematiek zijn betrokken; meer bepaald werden de mensen die in grote armoede leven bij de uitwerking betrokken via de verenigingen waar zij samenkomen.

Er werden inderdaad inspanningen geleverd om indicatoren te definiëren die de complexe armoedsituatie beter weergeven, bijvoorbeeld in het kader van de Nationale actieplannen voor sociale insluiting. De verenigingen waarin armen samenkomen, zijn echter ongerust omdat ze zien dat de arme bevolkingsgroepen haast niet bij deze inspanningen worden betrokken. Ze hebben dan ook een project van onderzoek - actie - vorming uitgewerkt dat met de steun van de verschillende overheden werd uitgevoerd.

Hun argumentatie³ vertrekt van de vaststelling dat de klassieke armoede-indicatoren niet voldoen. In grote lijnen gaat de argumentatie als volgt:

- de huidige kwantitatieve en kwalitatieve armoede-indicatoren houden eerst en vooral te weinig rekening met de situatie zoals ze door arme mensen wordt ervaren:
 - de armste mensen worden zelden bereikt door de technieken die bij het uitwerken van statistieken worden gebruikt;
 - de gebruikte parameters zijn veelal slecht aangepast aan de minstbedeelde bevolking;
 - de technische moeilijkheden die worden aangehaald om de afwezigheid van de armste mensen in de statistieken te rechtvaardigen duiden op een gebrek aan belangstelling en respect tegenover hen;
 - de gebruikte cijfers kunnen gemakkelijk worden gemanipuleerd om economische of politieke redenen;
- bepaalde indicatoren die momenteel worden gebruikt, hebben bovendien tot het stigmatiseren van categorieën van mensen geleid, waardoor zij zich niet meer willen uitdrukken en een wantrouwend houding tegenover de rest van de samenleving aannemen.

De kwestie van **de deelname van de betrokken bevolking** bij de uitwerking van armoede-indicatoren is van cruciaal belang. In de studies en werken omtrent armoede worden de armste bevolkingsgroepen soms gevraagd informatie te vervolledigen, maar ze worden bijna nooit betrokken bij de interpretatie en het gebruik van gegevens.

DOELSTELLINGEN VAN HET ONDERZOEK - ACTIE - VORMING

1. Mogelijkheden zoeken voor het uitwerken van armoede-indicatoren die beter verband houden met de door de armste mensen beleefde werkelijkheid.
2. De deelname van de armste mensen aan het geheel van het onderzoek mogelijk maken, in samenwerking met andere bij de armoede-problematiek betrokken personen.

Deze twee doelstellingen zijn intens met mekaar verbonden: om de beleefde werkelijkheid van de armste bevolkingsgroepen beter te vatten, is het noodzakelijk om de ervaring van de mensen in armoede zoals zij die zelf aanbrengen als vertrekbasis te nemen, zodat zij daadwerkelijk kunnen deelnemen aan alle fasen van het project, van bij de opmaak tot het eindverslag.

De tweede doelstelling verwijst eveneens naar artikel 3 van het samenwerkingsakkoord: het is de bedoeling de betrokken actoren te mobiliseren.

METHODE

De weerhouden methode die een dialoog en een deelname van de ver-

schillende personen toelaat, is de «kruising van kennis». Het project was gericht op de samenwerking tussen personen die in armoede leven, wetenschappers alsook afgevaardigden van administraties en instellingen, om tot een situatie te komen waarin de kennis en de ervaring van allen met elkaar in aanraking komen en tot een gemeenschappelijke gedachtewisseling bijdragen, en die tot vernieuwende voorstellen moet komen met betrekking tot de uitwerking en het gebruik van armoede-indicatoren.

In totaal hebben 23 mensen aan het programma deelgenomen, van wie er 12 in armoede leven. Deze laatsten werden door de verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen voorgedragen. De deelnemers waren afkomstig uit de drie gewesten van het land. Een pedagogisch team, verantwoordelijk voor het project, had als doel de werkzaamheden te begeleiden. Dit team bestond uit een coördinator, een evaluator, een administratieve medewerker en twee pedagogische begeleiders. De begeleiders moesten de mensen in armoede bijstaan en de voorwaarden voor hun deelname aan het project garanderen.

RESULTATEN

1. De dialoog

Er is een dialoog tot stand gekomen tussen de deelnemers die een constructieve uitwisseling heeft mogelijk gemaakt, die als vertrekbasis heeft gediend voor de uitwerking van gemeenschappelijke voorstellen. Dit is op zich al een resultaat. Meerdere deelnemers hebben op het einde van het project bevestigd dat dit project voor hen op een wederzijdse vorming neerkwam waarin iedereen iets van de andere had geleerd. Dit neemt niet weg dat aan deze vorm van dialoog ook moeilijkheden waren verbonden; in het bijzonder moeilijkheden met betrek-

king tot de participatie van mensen die in armoede leven.

2. De keuze van uit te werken thema's

De keuze van de uitgewerkte thema's kan eveneens worden beschouwd als een resultaat. De duur van dit project was effectief beperkt; het was dan ook niet mogelijk om, op basis van de gebruikte methode, alle aspecten van de armoede te behandelen. Belangrijke thema's werden niet behandeld.

Sommige thema's die gekozen werden – financiële aspecten, arbeid en tewerkstelling, uitoefening van rechten, menselijke gevoelens – kunnen in een project over armoede-indicatoren verrassend overkomen. Deze keuze is verbonden aan de methode en de wil van de deelnemers om steeds te vertrekken van de leefwereld van de mensen in armoede. Ondanks de niet te weerleggen moeilijkheden verbonden aan bepaalde thema's, werden zij weerhouden wegens hun belang in het leven van de mensen in armoede.

3. Inhoud van de thematische uitwisselingen

3.1. Financiële aspecten

Het is gebruikelijk om armoede te definiëren verwijzend naar een bepaald inkomen: de gezinnen die een bepaald inkomensniveau niet halen worden beschouwd als arm. Er wordt dus een «drempel» vastgesteld. De meest gebruikelijke drempel in België en Europa is 60% van het mediaan inkomen⁴. Een dergelijke drempel is arbitrair en geeft zeer slecht de werkelijkheid van mensen in armoede weer. Deze drempel is geen hulp om te bevatten wat het betekent om met een zeer laag inkomen te leven en welke neerslag dit op het dagelijkse leven heeft.

Met een beperkt inkomen leven, laat niet toe om aan alle noodzakelijke behoeften te voldoen en bijgevolg moet er een **keuze worden gemaakt** en moet van sommige behoeften worden afgezien. Dit is een essentieel onderdeel van de realiteit van de mensen in armoede. Een andere veel voorkomend kenmerk bij armoede is het **belang van schulden**. De discussie heeft aangetoond dat, wanneer over armoede wordt gesproken, twee soorten schulden moeten worden onderscheiden. De eerste soort zijn schulden die verband houden met het afbetalen van consumptiegoederen, schulden die niet kenmerkend zijn voor een bepaald milieu. De andere soort schulden heeft betrekking op de terugbetaling van bepaalde specifieke kosten: gas- en elektriciteitsrekening, schoolkosten, en medische kosten, met name de ziekenhuiskosten.

Dit laatste soort schulden is meer kenmerkend voor mensen in armoede. Het typische eraan is dat het hier de grondrechten betreft eerder dan het gaat over consumptiegoederen. In de analyse kwamen de deelnemers verder tot twee vaststellingen met betrekking tot de financiële aspecten. Eerst en vooral is het deel van het budget dat aan **huisvesting** wordt besteed, bij mensen in armoede nogal groot; tot deze vaststelling kwam ook de nationale enquête over het gezinsbudget. Vervolgens vertegenwoordigen de **schoolkosten** een belangrijke uitgave, al bestaan er verschillen in deze kosten naar gelang het soort onderwijs.

Om de bestaande indicatoren te vervolledigen en te nuanceren, opteren de deelnemers voor de volgende aanbevelingen:

- het aandeel van het budget bepalen dat aan huisvesting wordt besteed (met inbegrip van het betalen van water, gas en electriciteit), aan de terugbetaling van alle schulden en aan de schoolkosten (inclusief de transportkosten van en naar school);

- met betrekking tot het geheel aan schulden, identificeren welke schulden verband houden met fundamentele rechten;
- een berekening te maken van het «beschikbaar budget». Wanneer men van het inkomen het budget aftrekt dat aan huisvesting en aan het afbetalen van de schulden wordt besteed - twee hoge bedragen die mensen in armoede in gevaar brengen wanneer ze ze niet kunnen betalen - , dan komt men tot een «beschikbaar budget» voor alle andere kosten (voeding, kleding, gezondheid, transport, vrije tijd, opleiding, enzovoort). Het beschikbare budget kan worden berekend. Om de waarde van dit budget voor een bepaald gezin beter te kunnen bepalen, wordt voorgesteld om dit budget te vergelijken met de gemiddelde uitgaven voor voeding van een gezin van dezelfde grootte. Bepaalt men het «beschikbare budget» op deze manier dan kan men de moeilijkheden beter begrijpen die een gezin in armoede ondervindt om aan de essentiële behoeften te voldoen.

3.2. Arbeid en tewerkstelling

Tewerkstelling kan een middel zijn om de levensomstandigheden te verbeteren; maar dat is niet automatisch het geval, bijvoorbeeld bij een te laag gekwalificeerde job of bij een onzeker statuut. Een baan moet mensen in armoede de mogelijkheid bieden zich een toekomst uit te tekenen en de levensomstandigheden duurzaam te verbeteren. Om dit mogelijk te maken, is een «stabiele» betrekking nodig die volgens de deelnemers aan de volgende criteria moet voldoen:

- vergezeld gaan met een arbeidsovereenkomst die duidelijk de rechten en plichten van eenieder regelt;
- degelijk verloond worden;
- toegang geven tot de sociale zekerheid en tot alle rechten zoals voorzien in de arbeidswetgeving;

- een garantie bevatten met betrekking tot de duur;
- rekening houden met de moeilijkheden eigen aan de levensomstandigheden van de mensen die in armoede leven;
- gekozen zijn door de werknemer.

Met betrekking tot de moeilijkheden waarmee mensen in armoede te maken hebben op het vlak van tewerkstelling, hebben de deelnemers volgende bemerkingen:

- de moeilijkheid voor mensen in armoede om hun kennis en ervaring te doen gelden, wanneer zij beschikken over een laag opleidingsniveau en ervaring hebben opgedaan via tijdelijke betrekkingen;
- elementen eigen aan de moeilijke levensomstandigheden van mensen in armoede, zoals problemen op het vlak van gezondheid, kinderopvang en transport;
- specifieke kosten die met de job verband houden: transport, kleding;
- het feit dat men buiten de gebruikelijke arbeidscircuits heeft gewerkt of langdurig niet actief is geweest.

Bij deze problemen is begeleiding en ondersteuning nodig; men moet kunnen vaststellen in welke mate dit is voorzien bij een bepaalde job.

Uit deze vaststellingen kunnen voorstellen worden afgeleid met betrekking tot tewerkstellingsindicatoren:

- een aantal mensen, zonder werk, is niet weerhouden in de momenteel gebruikte «administratieve» werkloosheidspercentages. De situatie waarin deze mensen zich bevinden moet worden weergegeven, en hiervoor is een in het project vermelde mogelijkheid de evaluatie van de «arbeidsreserve»⁵;
- er moet een «graad van stabiele tewerkstelling» worden berekend, op basis van een aantal criteria, waaronder de zes criteria die wer-

den voorgesteld, waaraan moet worden voldaan met betrekking tot een bepaalde job;

- wanneer begeleidende maatregelen worden voorgesteld, moeten die worden geëvalueerd, met name door te bepalen of ze al dan niet een zekere autonomie verlenen aan de werknemer.

Met betrekking tot de **beroepsopleiding**, hebben de mensen die in armoede leven veelal de indruk dat die vooral bedoeld zijn om de werklozen «bezig te houden» of zelfs om ze te controleren, maar dat ze niet echt bijdragen tot het vinden van een betrekking. De opleidingsprogramma's zouden systematisch geëvalueerd moeten worden met behulp van indicatoren om te bepalen wie ervoor in aanmerking komt en wie er effectief aan deel neemt, en vooral om te bepalen wat de effecten zijn op korte, middellange en lange termijn voor de persoon die de opleiding heeft genoten.

Het aspect van de **steunmaatregelen** werd eveneens door de deelnemers geanalyseerd. In bepaalde gevallen betreft het meer een steun aan bedrijven door middel van een subsidie voor een aanwerving dan een werkelijke springplank naar de arbeidsmarkt voor de werkloze zelf. Studies hebben de beperkte doeltreffendheid aangetoond en zelfs de ongewenste gevolgen van dergelijke maatregelen: zoals bijvoorbeeld de aanwerving van mensen ingevolge bepaalde steunmaatregelen die anderen, die er niet voor in aanmerking komen en dus in zekere zin kwetsbaarder zijn, benadelen. Het is hem niet te doen om elke vorm van steunmaatregel te bekritisieren, maar wel om er effectief de gevolgen van te evalueren; dit door systematische evaluaties en niet door studies via een momentopname.

Om het verband weer te geven tussen tewerkstelling en armoede, is het begrip **tewerkstellingstraject** van belang. De deelnemers vra-

gen dat middelen worden voorzien om dit traject weer te geven. De Kruispuntbank bevat gegevens met betrekking tot de werkgelegenheid en de sociale zekerheid. Momenteel kan van deze gegevens geen gebruik worden gemaakt om het tewerkstellingstraject te bepalen, omdat ze onvolledig zijn en moeilijk bereikbaar. Bepaalde wijzigingen invoeren, mits respect voor de vertrouwelijkheid en het ethisch aspect, zou moeten toelaten om gegevens te verkrijgen over het tewerkstellingstraject.

3.3. Uitoefening van rechten

Naar aanleiding van het Algemeen Verslag over de Armoede - en dus ook van het samenwerkingsakkoord - dat erop gewezen heeft dat de kwetsbaarheid en de onmogelijkheid om rechten uit te oefenen en om verantwoordelijkheid op te nemen, een essentiële dimensie vormen van de armoede, hebben de deelnemers de kwestie van de rechten willen uitdiepen. Ze zijn tot de vaststelling gekomen dat er momenteel indicatoren bestaan die met rechten verband houden, zoals met betrekking tot de gezondheid, het onderwijs en de huisvesting. Deze indicatoren laten toe om bepaalde omstandigheden weer te geven voor een gegeven bevolking.

Maar de mensen die in armoede leven kampen veelal met problemen om hun rechten te verwerven. Daarom, eerder dan te opteren voor een verticale benadering van de rechten (en ze apart te behandelen, per domein), hebben de deelnemers voor een transversale benadering gekozen (gemeenschappelijk aan alle rechten) en voor het specifiek uitwerken van de materie met betrekking tot de uitoefening van rechten.

Mensen die in armoede leven, bevinden zich, voor wat betreft hun

rechten, vaak in een zwakke positie; veelal moeten ze feitelijk aan bepaalde voorwaarden voldoen om hun grondrechten te doen eerbiedigen. Zo worden gegarandeerde rechten voor mensen in armoede voorwaardelijke rechten. De **procedure** die leidt tot het verwerven van een recht is vaak ingewikkeld, en heeft niet steeds een resultaat. Dit toont de inspanningen aan die door mensen in armoede worden gedaan in hun verlangen naar rechten; ze spreken van «een lijdensweg». Vertrekkende van een reeks ervaringen hebben de deelnemers vijf fasen bepaald met betrekking tot deze procedure:

- de informatie: men heeft het hier niet zozeer over de kennis betreffende de rechten, dan wel over de mechanismen die door de samenleving zijn voorzien om ze te verwerven;
- het opstarten van de procedure: gegevens zoals een vroegere ervaring, het wantrouwen, de angst voor de gevolgen van de procedure, het feit dat men zich niet gerespecteerd voelt, kunnen hinderpalen zijn die er toe leiden dat iemand er zelfs niet aan begint;
- het in de praktijk brengen ervan, met inbegrip van alle aspecten zoals de ontvangst, het verwoorden en de registratie van de aanvraag, de kost en de nodige tijd;
- het resultaat van de procedure: welk recht wordt verworven? binnen welke termijn? is het geboden antwoord gepast? wat zijn de gevolgen van het voorgestelde antwoord? In bepaalde gevallen is het namelijk zo dat het antwoord negatieve gevolgen heeft voor de betrokken persoon of zijn gezin;
- de mogelijkheid om te reageren op een genomen beslissing.

Instrumenten uitwerken om deze fasen weer te geven en te evalueren is moeilijk. De deelnemers hebben een aantal mogelijkheden besproken die in de tekst worden aangehaald; zij vergen echter nog enige uitwerking.

Het gebeurt niet zelden dat mensen in armoede **administratief geschrapt** worden. Het is nuttig om de omvang van dit fenomeen te evalueren daar het een totale ontkenning van een recht betreft. Toch is een dergelijke sanctie niet specifiek verbonden aan de armoede en daar moet men rekening mee houden om verschillende situaties niet met mekaar te vermengen.

De **solidariteit** is een kracht die aanwezig is bij mensen die in armoede leven, net zoals dat in andere milieus het geval kan zijn. Deze kracht is van groot belang voor wat betreft de middelen die worden ingezet door de mensen in armoede om op te komen tegen de ellende. De deelnemers hebben gewezen op situaties waarin de uitoefening van de solidariteit met de uitoefening van rechten botste. Dat lijkt hen een misvatting die moet worden aangeduid om ze te corrigeren telkens ze wordt vastgesteld.

3.4. Menselijke gevoelens

Waarom werd dit aspect behandeld in een project omtrent armoede-indicatoren? Hier zijn twee belangrijke redenen voor. Gevoelens zijn van groot belang voor mensen die in armoede leven. Tevens is het noodzakelijk om met gevoelens rekening te houden om de mensen in armoede te begrijpen, wat ze beleven en de manier waarop zij reageren op wat ze beleven.

Om **gevoelens te beschrijven**, werden meerdere benaderingen gevolgd. Dit heeft de deelnemers er toe gebracht om zich de vraag te stellen: zijn er specifieke gevoelens met betrekking tot de armoede? Dit werd ontkend; elke soort gevoel kan door eender wie worden ervaren. Wat echter specifiek is aan armoede, is het aspect van de intensiteit en vooral van de opeenvolging. De deelnemers hebben gewezen op

het belang van het rekening houden met deze kettingreactie: de situatie die door iemand wordt beleefd en die de aanleiding is tot bepaalde gevoelens, het uiten van deze gevoelens en de reactie erop.

Hoe over gevoelens praten? Voor de deelnemers is het niet zozeer van belang om tot een maat te komen: de pogingen om «welzijn» te kwantificeren of het gebruiken van maatstaven - zoals het aantal zelfmoorden of het aantal keren waar naar psychotrope geneesmiddelen wordt gegrepen - lijkt hen niet van toepassing om over menselijke gevoelens met betrekking tot armoede te praten. De gevoelens zijn van belang voor wat ze betekenen in het leven van de mensen in armoede. De vraag werd gesteld of enquêtes kunnen bijdragen tot een beter begrip. De discussie werd uitgebreid in de mate waarin een enquête een middel is dat veelvuldig wordt gebruikt om een bepaald aspect van de realiteit van een bevolking te bestuderen, met name de realiteit van de armoede. De afgevaardigden van de administraties en de wetenschappers zijn eerder te vinden voor het gebruik van enquêtes, een onderzoeksmethode waarmee ze vertrouwd zijn. De mensen die in armoede leven zijn echter veel wantrouwiger tegenover enquêtes. Er werd geen definitief akkoord bereikt over deze kwestie, maar de voltallige groep is tot een aantal vaststellingen gekomen met betrekking tot de enquêtes:

- de vragen zijn niet altijd relevant op het vlak van armoede;
- de vragen kunnen vaag zijn, slecht opgesteld of moeilijk te begrijpen;
- het verzamelen van antwoorden (of men nu schriftelijk of mondeling wordt ondervraagd) kan een hinderpaal zijn;
- in steekproeven met betrekking tot de voltallige bevolking zijn mensen die in armoede leven ondervertegenwoordigd, wat de resultaten voor wat hen betreft weinig betekenisvol maakt;
- bepaalde gebeurtenissen die niets met de vraag te maken hebben

- kunnen het antwoord beïnvloeden, zonder dat daar bij de interpretatie rekening wordt mee gehouden;
- de interpretatie van de antwoorden is een delicate kwestie en kan onbetrouwbaar zijn;
 - de analyse en de interpretaties zijn het werk van externe personen, hetgeen aan de mensen in armoede geen enkele mogelijkheid biedt om alsnog te reageren.

3.5. Algemene beschouwingen

Bepaalde aspecten hebben betrekking op alle hoofdstukken zoals ook de verschillende aspecten van het leven met mekaar verband houden. De deelnemers hebben zich naar het einde van de werkzaamheden toegespitst drie belangrijke punten die betrekking hebben op het geheel van de aspecten die in het project werden besproken.

- **De waakzaamheidsgroep:** om tot armoede-indicatoren te komen, maakt men gebruik van administratieve of andere gegevens, en verwerft men gegevens op verschillende manieren. Daarna worden die bestudeerd, geïnterpreteerd en gebruikt. Dit hele proces vergt een grote waakzaamheid zodat de manier waarop over armoede wordt gesproken en de manier waarop het beleid betreffende armoedebestrijding geëvalueerd wordt, in overeenstemming zijn met de leefwereld van mensen in armoede. Deze waakzaamheid kan enkel worden gewaarborgd door groepen waarin mensen die in armoede leven effectief zijn vertegenwoordigd.
- **De opeenstapeling en de kettingreactie:** de ergste vormen van armoede omvatten steeds meerdere aspecten van het leven. Wat ergens van invloed is, heeft ook elders gevolgen (de «ketting-

reactie»). Deze realiteit wijst op de beperkingen die eigen zijn aan de gebruikelijke indicatoren die enkel een bepaald domein betreffen. De deelnemers hebben gewezen op het belang van de kruising van gegevens om deze kettingreactie en de opeenstapeling beter weer te geven. Dit aspect behoeft echter nog wel enige verdere verwerking.

- **Armoede en vrijheid:** uit de verschillende hoofdstukken blijkt dat het nuttig is om de armoede te benaderen in termen van de door de armoede opgelegde keuzebeperkingen, beperkingen op het uitwerken van toekomstplannen voor zichzelf en voor het gezin, op de richting die men uit wil in het leven; in het algemeen gezegd, in termen van de beperkingen die ze oplegt met betrekking tot de uitoefening van de eigen vrijheid.

BESLUIT

De deelnemers hebben zich altijd in de eerste plaats laten leiden door de werkelijkheid zoals die door de mensen in armoede zelf werd aangebracht. Door deze benadering werd geen - min of meer volledige - lijst van armoede-indicatoren opgesteld, al werden concrete voorstellen voor indicatoren geformuleerd. De deelnemers hebben essentiële armoede-elementen naar voren geschoven die met de huidige indicatoren niet of te weinig aan het licht komen. Wat dit betreft zijn ze van mening dat de systematische en strikte evaluatie van de maatregelen en het beleid voor de bestrijding van armoede een erkende plaats moet hebben in het onderzoeksveld van armoede-indicatoren.

Hun werkzaamheden zijn dan ook een bijdrage tot de toepassing van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid in België. De gedachtewisseling is niet afge-

sloten.

- ¹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, goedgekeurd door de Vlaamse Gemeenschap, Belgisch Staatsblad van 16 december 1998, door de federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Belgisch Staatsblad van 10 juli 1999.
- ² Algemeen Verslag over de Armoede (1994), ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling maatschappelijk welzijn), Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- ³ De volledige lijst van argumenten staat in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001), In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede: Eerste tweejaarlijkse verslag, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel. <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag.htm>
- ⁴ Voor de berekening van het mediaan inkomen worden alle inkomens geklasseerd van klein naar groot en wordt het middelste gekozen. Gezien het hier om het gezinsinkomen gaat, zijn er wijzigingen in functie van de grootte van het gezin.
- ⁵ Zie met name: Laffut M., Ruyters C. (2002) «Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'oeuvre latente en Belgique et dans les trois régions», in: Capital humain et dualisme sur le marché du travail, Coll. Economie-Société-Marché, De Boeck Université, pp. 169-195.

ZUSAMMENFASSUNG

EINE ANDERE BETRACHTUNGSWEISE DER INDIKATOREN FÜR DIE ARMUT IN BELGIEN

AUSGANGSLAGE

Die Erarbeitung qualitativer und quantitativer Armutsindikatoren wird im **‘Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut’¹** in folgender Weise angesprochen: *„Nach Beratung mit wissenschaftlichen Experten, den zuständigen Verwaltungen und Einrichtungen, den Sozialpartnern und den Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, werden die Vertragspartner untersuchen, welche quantitativen und qualitativen Indikatoren und welche Instrumente verwendet und/oder ausgearbeitet werden können, um die Entwicklung in sämtlichen Bereichen (die mit der Armut und der Politik zur Bekämpfung der Armut zusammenhängen) zu analysieren und den zuständigen Behörden dadurch ein möglichst zielgerechtes Handeln zu ermöglichen.“* (Art. 3).

Dieses Kooperationsabkommen und damit auch der Artikel, der sich auf die Indikatoren bezieht, ist eine der Reaktionen der Politiker auf den **Allgemeinen Bericht über die Armut**² (ABA), der in Belgien insbesondere zwei Neuerungen brachte. Erstens wurde die „herkömmliche“ Definition der Armut – geringes Einkommens- und Konsumniveau – erheblich erweitert, und die Armut wurde in Bezug auf die Verletzung der Menschenrechte dargestellt. Zweitens wurde dieser Bericht unter Beratung mit allen von der Frage betroffenen Akteuren erstellt. So wurden insbesondere die sehr armen Bevölkerungsschichten über die sie vertretenden

Verbände in seine Erarbeitung einbezogen.

Es werden zwar Versuche unternommen, Indikatoren festzulegen, die die Realität der Armut in ihrer ganzen Komplexität widerspiegeln sollen - zum Beispiel im Rahmen der nationalen Pläne für die soziale Eingliederung - aber die Verbände, in denen sich die armen Menschen zusammenfinden, kritisierten, dass die armen Schichten der Bevölkerung kaum in diese Versuche einbezogen werden. Daher haben sie ein Forschungs-/Aktions-/Bildungs-Projekt entwickelt, das sich die Behörden zu unterstützen bereit erklärt haben.

Ihre Argumentation³ beruht auf der Feststellung des unzureichenden Charakters der bislang in der Regel verwendeten Armutsindikatoren. Hier die wichtigsten Punkte:

- Zunächst tragen die derzeitigen Indikatoren den tatsächlichen Lebensumständen der Armen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht zu wenig Rechnung:
 - Die Ärmsten werden von den Prozessen, die zur Erstellung der Statistiken führen, kaum erreicht.
 - Die verwendeten Parameter sind für die am stärksten benachteiligten Schichten der Bevölkerung im Allgemeinen wenig geeignet.
 - Die zur Rechtfertigung des Fehlens der Ärmsten in den Statistiken angeführten technischen Schwierigkeiten zeugen von einem mangelnden Interesse und einer mangelnden Achtung ihnen gegenüber.
 - Die Zahlenwerte können aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen manipuliert werden.
- Darüber hinaus führen einige der derzeit verwendeten Indikatoren zu einer Brandmarkung bestimmter Personengruppen, so dass diese es nicht mehr wagen, sich auszudrücken und gegenüber dem Rest der Gesellschaft eine von Misstrauen geprägte Einstellung haben.

Die **Beteiligung der betroffenen Schichten der Bevölkerung** an der Erarbeitung der Armutsindikatoren ist von wesentlicher Bedeutung. In den Studien und Arbeiten über die Armut werden die armen Bevölkerungsschichten zwar zuweilen befragt, damit sie Informationen beisteuern, aber sie werden nahezu nie in die Auswertung der Daten und ihre Verwendung einbezogen.

ZIELSETZUNGEN DES FORSCHUNGS-/AKTIONS-/BILDUNG- SPROJEKTS

1. Finden von Methoden zur Erarbeitung von Armutsindikatoren, die die von den Armen erlebte Realität besser erfassen.
2. Ermöglichung der Teilnahme sehr armer Personen an der gesamten Forschung in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die von der Armutsproblematik betroffen sind.

Die beiden Zielsetzungen sind eng miteinander verbunden: Bei dem Versuch, die in einem armen Milieu erlebte Realität zu erfassen, musste die Erfahrung der Armen als Bezugspunkt genommen werden, so wie sie selbst ihn einbringen konnten, und sie mussten die Möglichkeit erhalten, an allen Etappen des Programms teilzunehmen, von der Erarbeitung des Programms bis hin zur Erstellung des Abschlussberichts.

Das zweite Ziel verweist auch auf Artikel 3 des Kooperationsabkommens: Es geht um die Mobilisierung der betroffenen Akteure.

METHODE

Um den Dialog und die Teilnahme der verschiedenen Akteure zu ermöglichen, wurde die Methode der „**Kreuzung des Wissens**“ gewählt. Das Programm bestand darin, Personen, die in Armut leben,

Wissenschaftler sowie Vertreter von Verwaltungen und Institutionen zusammen arbeiten zu lassen, wobei die Bedingungen dafür geschaffen wurden, dass das Wissen und die Erfahrungen der verschiedenen Akteure zusammentreffen und zu einer gemeinsamen Reflexion beitragen konnten, die zur Unterbreitung neuer Vorschläge über die Konzeption und die Verwendung der Armutsindikatoren führt.

An dem Programm nahmen 23 Akteure teil, von denen 12 in Armut leben. Letztere wurden unter den Verbänden ausgewählt, die Sprachrohr der Armen sind. Die Teilnehmer kamen aus den drei Regionen des Landes. Ein für das Projekt verantwortliches pädagogisches Team hatte die Aufgabe, die Arbeiten zu koordinieren. Dieses Team umfasste einen Koordinator, einen Bewerter, einen Verwaltungsmitarbeiter und zwei pädagogische Begleiter. Die Rolle der beiden letzteren bestand darin, die in Armut lebenden Personen zu unterstützen und zu gewährleisten, dass die Bedingungen für ihre Teilnahme gegeben waren.

ERGEBNISSE

1. Der Dialog

Zwischen den Teilnehmern fand ein Dialog statt, der einen konstruktiven Austausch ermöglichte. Dieser Austausch diente bei der Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge als Grundlage. Dies ist bereits ein Ergebnis für sich. Mehrere Teilnehmer haben am Ende des Programms bekräftigt, dass es einen gegenseitigen Lernprozess gegeben habe, dass jeder vom anderen gelernt habe. Nicht vergessen werden dürfen dabei jedoch die mit dieser Art von Dialog verbundenen Schwierigkeiten, insbesondere die Schwierigkeiten, die mit der Teilnahme der in Armut lebenden Personen verbunden sind.

2. Die Auswahl der zu vertiefenden Themen

Auch die Auswahl der Themen, die vertieft worden sind, kann als Ergebnis betrachtet werden. Da die für dieses Projekt vorgesehene Zeit begrenzt war, war es im Rahmen der gewählten Methode nicht möglich, alle mit der Armut verbundenen Bereiche anzusprechen. Daher haben wichtige Themen nicht behandelt werden können.

Unter den gewählten Themen – die finanziellen Aspekte; Arbeit und Beschäftigung; die Verwirklichung der Rechte, die menschlichen Gefühle – erscheinen einige bei einer den Armutsindikatoren gewidmeten Arbeit möglicherweise überraschend. Diese Auswahl resultiert aus der Methode und dem Willen der Teilnehmer, stets das von den Armen Erlebte als Bezugspunkt zu nehmen. Trotz der augenscheinlichen Problematik gewisser Themen wurden sie aufgrund ihrer Bedeutung für das Leben der Armen gewählt.

3. Der Inhalt der thematischen Reflexionen

3.1. Die finanziellen Aspekte

Häufig wird die Armut unter Bezugnahme auf ein Einkommensniveau definiert: Die Haushalte, die dieses Niveau nicht erreichen, werden als arm betrachtet. Damit wird ein „**Grenzwert**“ festgelegt. Der in Belgien und Europa am häufigsten verwendete Grenzwert liegt bei 60% des mittleren Einkommens⁴. Ein derartiger Grenzwert ist willkürlich und spiegelt die von den Armen erfahrene Realität sehr schlecht wider. Er trägt nicht zum Verständnis dessen bei, was es im täglichen Leben bedeutet, mit sehr niedrigen Einkünften zu leben.

Das Leben mit beschränkten Einkünften ermöglicht es nicht, alle wesent-

lichen Bedürfnisse zu erfüllen, so dass unter diesen Bedürfnissen **eine Auswahl** getroffen werden und auf einige von ihnen verzichtet werden muss. Dies stellt für Arme eine wesentliche Realität dar. Ein anderes häufiges Merkmal der armen Bevölkerungsschichten ist die **Höhe der Schulden**. Die Reflexion hat gezeigt, dass bei der Armut zwischen zwei Arten von Schulden zu unterscheiden ist. Erstens gibt es die Schulden, die mit der Rückzahlung von Konsumgütern verbunden sind, Schulden, die nicht für ein bestimmtes Milieu kennzeichnend sind. Zweitens sind da die Schulden in Verbindung mit der Rückzahlung gewisser besonderer Kosten: Gas- und Stromrechnung, Schulkosten und Gesundheitskosten, insbesondere die Kosten für Krankenhausaufenthalte. Diese zweite Art von Schulden ist wesentlich typischer für die armen Bevölkerungsschichten. Hier geht es um Grundrechte und nicht um Konsumgüter. Die Analyse zeigt noch zwei weitere Fakten bezüglich der finanziellen Aspekte. Erstens ist der Anteil des für die **Wohnung** ausgegebenen Budgets in den armen Schichten der Bevölkerung häufig erheblich. Diese Feststellung wurde auch bei der nationalen Umfrage über das Budget der Haushalte gemacht. Schließlich stellen die **Schuldkosten** einen erheblichen Ausgabenposten dar, wobei sie jedoch je nach Art der Schulform unterschiedlich sind.

Zur Vervollständigung und Nuancierung der vorhandenen Indikatoren empfehlen die Teilnehmer folgendes:

- Berechnung des Anteils des Einkommens, das für die Wohnungskosten aufgewendet wird (einschließlich der Zahlung der Wasser-, Gas- und Stromversorgung), des Anteils, der auf die Rückzahlung aller Schulden entfällt und des Anteils, der für die Schulkosten (einschließlich der Kosten für den Schulweg) bestimmt ist.
- Feststellung, welche Schulden von den Gesamtschulden mit Grundrechten zusammenhängen.
- Berechnung des „verfügbaren Budgets“. Wenn man von den

Einkünften den Anteil, der für die Wohnungskosten aufgewendet wird, sowie den Anteil, der auf die Rückzahlung der Schulden entfällt– zwei hohe Beträge, deren Nichtzahlung die Armen in Gefahr bringt – abzieht, ergibt sich ein „verfügbares Budget“ für die Deckung aller anderen Ausgaben (Lebensmittel, Kleidung, Gesundheit, Transport, Freizeit, Unterricht usw.). Dieses verfügbare Budget kann beziffert werden. Um seinen Wert für einen bestimmten Haushalt besser zu erfassen, wird vorgeschlagen, dieses Budget mit den durchschnittlichen Ausgaben, die ein Haushalt derselben Größe für Lebensmittel aufwendet, zu vergleichen. Eine derartige Bewertung des „verfügbaren Einkommens“ würde dazu beitragen, den Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die ein armer Haushalt bei der Bestreitung seiner wesentlichen Ausgaben hat.

3.2. Beschäftigung und Arbeit

Die **Beschäftigung** kann ein Mittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen sein. Dies ist aber nicht automatisch der Fall, zum Beispiel wenn es sich um eine Unterbeschäftigung oder einen prekären Status handelt. Für in Armut lebende Personen muss eine Beschäftigung eine Planung für die Zukunft und eine dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen ermöglichen. Dazu ist ein „**stabiler**“ **Arbeitsplatz** erforderlich, dessen Kriterien von den Teilnehmern in folgender Weise festgelegt werden:

- Vorhandensein eines Arbeitsvertrags, der die Rechte und Pflichten aller Beteiligten in eindeutiger Weise regelt.
- angemessene Bezahlung.
- Zugang zur Sozialversicherung und zu allen von der Arbeitsgesetzgebung vorgesehenen Rechten.
- Garantie für die Dauerhaftigkeit.
- Berücksichtigung der mit den Lebensbedingungen der Armen verbun-

denen Hindernissen.

- durch den Arbeitnehmer erfolgte Wahl.

Zu den Beschäftigungshindernissen, die in den armen Bevölkerungsschichten anzutreffen sind, zählen nach Aussage der Teilnehmer folgende:

- die Schwierigkeit der Armen, ihre Fähigkeiten und Erfahrungen geltend zu machen, wenn sie ein niedriges Bildungsniveau haben und ihre Berufserfahrung im Rahmen prekärer Beschäftigungsverhältnisse gesammelt haben.
- Elemente, die mit den schwierigen Lebensbedingungen der in Armut lebenden Personen verbunden sind, wie etwa gesundheitliche Probleme, Betreuung der Kinder und Transport.
- besondere Kosten, die möglicherweise mit der Arbeit verbunden sind: Transport, Kleidung usw.
- die Tatsache, außerhalb der üblichen Arbeitskreisläufe tätig oder längere Zeit nicht erwerbstätig gewesen zu sein.

Aufgrund dieser Hindernisse sind Unterstützung und Begleitung erforderlich. Es muss angegeben werden können, in welchem Maße sie im Rahmen eines bestimmten Beschäftigungsverhältnisses vorgesehen sind.

Aus diesen Feststellungen ergeben sich Vorschläge in Bezug auf Beschäftigungsindikatoren:

- Bei den derzeit verwendeten „behördlichen“ Arbeitslosenquoten bleiben eine ganze Reihe von Personen, die keine Arbeit haben, unberücksichtigt. Der Situation dieser Menschen muss Rechnung getragen werden. Ein im Programm genannter möglicher Ansatz ist die Einschätzung der „Arbeitskraftreserve“⁵.
- Es muss eine „stabile Beschäftigungsquote“ berechnet werden, die auf der Anzahl der Kriterien, die von den sechs vorgeschlagenen Kriterien bei einem bestimmten Arbeitskraft tatsächlich erfüllt werden, basiert.

- Wenn Begleitmaßnahmen angeboten werden, so müssen sie bewertet werden, insbesondere durch Untersuchung der Frage, ob sie dazu beitragen, dem Arbeitnehmer zu Selbständigkeit zu verhelfen.

Was die **beruflichen Schulungen** betrifft, haben die in Armut lebenden Personen zuweilen den Eindruck, dass sie vor allem dazu bestimmt sind, den Arbeitslosen zu „beschäftigen“ beziehungsweise zu kontrollieren, dass sie jedoch nur wenig dazu beitragen, (wieder) Arbeit zu finden. Die Schulungsangebote müssten regelmäßig anhand von Indikatoren bewertet werden, mit deren Hilfe festgestellt wird, wer Zugang zu dem jeweiligen Angebot hat, wer tatsächlich daran teilnimmt und vor allem, wie sich die kurz-, mittel- und langfristige Zukunft der Person, die an der Schulung teilgenommen hat, gestaltet.

Auch der Aspekt **Arbeitsbeihilfen** wurde von den Teilnehmern untersucht. In einigen Fällen handelt es sich dabei mehr um eine Unterstützung des Unternehmens durch Gewährung einer Subvention für eine Einstellung als um ein echtes Sprungbrett in die Arbeitswelt für den Arbeitslosen. Untersuchungen haben die beschränkten oder sogar unerwünschten Auswirkungen einiger Beihilfen dieser Art aufgezeigt: zum Beispiel die Einstellung von Personen, die Anspruch auf eine Beihilfe begründen, zu Lasten der Einstellung von Personen, die keinen Anspruch darauf begründen, aber unter Umständen in einer heikleren Lage sind. Es geht nicht darum, jede Form von Arbeitsbeihilfe anzuprangern, sondern darum, zu einer sorgfältigen Analyse der Auswirkungen anzuregen, und zwar in Form systematischer Untersuchungen und nicht in Form punktueller Studien.

Für die Erfassung des Zusammenhangs zwischen Beschäftigung und Armut ist der Begriff **berufliche Laufbahn** von großer Bedeutung. Die Teilnehmer empfehlen, nach einer Möglichkeit zu suchen, über diesen

Weg zu berichten. Die Kreuzungsbank enthält Daten zu Beschäftigung und Sozialversicherung. Zur Zeit ermöglichen diese Daten jedoch keine Darstellung der beruflichen Laufbahnen, da sie unvollständig und schwer zugänglich sind. Die Einführung gewisser Änderungen dürfte - unter Wahrung von Vertraulichkeit und Ethik - Informationen über die beruflichen Laufbahnen verfügbar machen.

3.3. Die Verwirklichung der Rechte

Im Anschluss an den ABA – und damit auch an die Kooperationsvereinbarung – worin eingeräumt wurde, dass die Verletzlichkeit und die Unmöglichkeit, seine Rechte auszuüben und seine Pflichten zu übernehmen, wesentliche Dimensionen der Armut darstellen, wollten die Teilnehmer die Frage nach den Rechten vertiefen. Sie haben festgestellt, dass es derzeit Indikatoren für bestimmte Rechte gibt, zum Beispiel für Gesundheit, Bildung und Wohnung. Diese Indikatoren ermöglichen die Beschreibung einer gewissen Zahl von Realitäten innerhalb einer Bevölkerungsgruppe.

In Armut lebende Menschen sind jedoch häufig mit **Schwierigkeiten** konfrontiert, wenn es darum geht, **ihre Rechte geltend zu machen**. Daher haben die Teilnehmer anstelle einer vertikalen Behandlung der Rechte (das heißt einer nacheinander, Bereich für Bereich erfolgenden Behandlung der Rechte) eine transversale Herangehensweise (das heißt für alle Rechte gemeinsam) gewählt und beschlossen, speziell die Frage nach der Verwirklichung der Rechte eingehender zu behandeln.

Die Armen befinden sich in Bezug auf ihre Rechte häufig in einer Position der Schwäche; sehr häufig müssen sie faktisch Bedingungen erfüllen, um ihre Grundrechte durchsetzen zu können. So werden für die Armen garantierte Rechte zu an Bedingungen geknüpften Rechten. Der **Weg**,

der zum Erhalt eines Rechts führt, ist häufig steinig – und führt nicht immer zum Erhalt des Rechts. Dies zeigt die Anstrengungen, die Arme bei ihren Versuchen, ihre Rechte zu verwirklichen, unternehmen: Sie sprechen von einem „Weg voller Hindernisse“. Ausgehend von einer Reihe realer Situationen haben die Teilnehmer **fünf Schritte** dieses Weges beschrieben:

- Information: Hier ist weniger von der Kenntnis der Rechte als von den Prozessen die Rede, die die Gesellschaft zur Verwirklichung dieser Rechte vorgesehen hat.
- die Inangsetzung der zu unternehmenden Schritte: Elemente wie frühere Erfahrungen, Misstrauen, Angst vor den Folgen der zu unternehmenden Schritte sowie die Tatsache, sich in Misskredit gebracht zu fühlen, können Hindernisse darstellen, die den Armen dazu veranlassen, auf das Unternehmen der erforderlichen Schritte zu verzichten.
- das Unternehmen der erforderlichen Schritte mit den verschiedenen damit verbundenen Aspekten wie Aufnahme, Formulierung und Registrierung des Antrags sowie die Kosten und die erforderliche Zeit
- das Ergebnis der unternommenen Schritte: Wird das Recht gewährt? Innerhalb welcher Frist? Ist die erhaltene Antwort angemessen? Welche Auswirkungen hat die gegebene Antwort? In gewissen Fällen kann die gegebene Antwort negative Auswirkungen auf das Leben des Armen oder seiner Familie haben.
- das eventuelle Vorgehen gegen eine getroffene Entscheidung.

Die Erarbeitung der Mittel zur Erfassung und Bewertung dieser Schritte ist schwierig. Die Teilnehmer haben Ansätze erarbeitet, die im Text behandelt werden. Es ist jedoch noch eine Vertiefungsarbeit erforderlich.

Nicht selten kommt es vor, dass Arme **verwaltungstechnisch gestrichen** werden. Es ist sinnvoll, das Ausmaß dieses Phänomens zu ermitteln, da es sich um eine Situation absoluter Rechtlosigkeit handelt. Eine verwaltungstechnische Streichung ist jedoch nicht immer mit Armut verbunden. Dem ist Rechnung zu tragen, damit es nicht zu einer Verwechslung

von Situationen kommt, die in ihrer Art verschieden sind.

Die **Solidarität** ist eine Kraft, die in den armen Bevölkerungsschichten ebenso existiert, wie sie auch in anderen Schichten existieren kann. Diese Kraft ist bei den von den Armen zur Bekämpfung der Not eingesetzten Mitteln wesentlich. Die Teilnehmer haben Situationen aufgezeigt, in denen die Ausübung der Solidarität mit der Verwirklichung der Rechte in Konflikt geriet. Dies erscheint ihnen als Anomalie, die es festzustellen gilt, damit sie immer, wenn sie auftritt, korrigiert werden kann.

3.4. Die menschlichen Gefühle

Warum wurde dieser Aspekt in einer Arbeit angesprochen, die den Armutsindikatoren gewidmet ist? Dafür gibt es zwei Hauptgründe. Erstens spielen die Gefühle im Leben der Armen eine wichtige Rolle. Zweitens ist eine Berücksichtigung der Gefühle notwendig, um die Armen zu verstehen, um zu begreifen, was sie erleben und wie sie mit dem Erlebten fertig werden.

Bei der **Beschreibung der Gefühle** wurden mehrere Ansätze verfolgt. Dies hat die Teilnehmer dazu veranlasst, sich zu fragen: Gibt es Gefühle, die für die Armut kennzeichnend sind? Diese Frage haben sie verneint: Jedes Gefühl kann von jedem Menschen empfunden werden. Was in einem Kontext der Armut eher typisch ist, ist der Begriff der Intensität und vor allem der Häufung. Die Teilnehmer haben aufgezeigt, dass es wichtig ist, die Zusammenhänge zu betrachten: zwischen der Situation, die die Person erlebt und die dem Gefühl zugrunde liegt, dem Auftreten des Gefühls und der Reaktion auf das Gefühl.

Wie spricht man von Gefühlen? Für die Teilnehmer ist das Wichtige nicht, zu einem Maßstab zu gelangen: Die Versuche, ein Gefühl des Wohlergehens oder die Verwendung von Quoten – wie die

Selbstmordquote oder die Quote der Einnahme psychotroper Medikamente – zu quantifizieren, scheinen ihnen nicht geeignet, um im Zusammenhang mit der Armut von menschlichen Gefühlen zu sprechen. Den Gefühlen ist in Bezug auf die Bedeutung, die sie für das Leben der Armen haben, Rechnung zu tragen. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob *Umfragen* dazu einen Beitrag leisten können. Die Reflexion wurde erweitert, da die Umfrage ein Mittel ist, das häufig eingesetzt wird, um eine Realität in einer Bevölkerungsschicht zu untersuchen, insbesondere die mit der Armut verbundenen Realitäten. Behördenvertreter und Wissenschaftler sind eher für den Einsatz von Umfragen, da ihnen diese Untersuchungsmethode vertraut ist. Die Armen zeigen sich gegenüber Umfragen eher misstrauisch. Zu dieser Frage wurde keine endgültige Einigung erzielt, aber die gesamte Gruppe schloss sich einer Reihe von Überlegungen zu den Umfragen an:

- Die Fragen in Bezug auf die Armut sind nicht immer sinnvoll.
- Die Fragen können zweideutig, schlecht formuliert oder schwer verständlich sein.
- Die Art der Einholung der Antworten (soll der Befragte schriftlich antworten soll, oder wird er von einer Person befragt) kann ein Hindernis darstellen.
- In den Stichproben, die die gesamte Bevölkerung repräsentieren, sind die ärmsten Gruppen unterrepräsentiert, so dass die sie betreffenden Ergebnisse wenig zuverlässig sind.
- Die Antworten können durch nicht mit der Frage zusammenhängende punktuelle Ereignisse beeinflusst werden, ohne dass dies bei der Auswertung berücksichtigt wird.
- Die Auswertung der Antworten kann heikel und mit Vorsicht zu betrachten sein.
- Die Analysen und Auslegungen werden von externen Personen vorgenommen, so dass der Arme keinerlei Möglichkeit hat, hier zu intervenieren.

3.5. Allgemeine Überlegungen

Einige Elemente betreffen alle Kapitel, da die verschiedenen Lebensbereiche miteinander zusammenhängen. Am Ende ihrer Arbeit haben die Teilnehmer drei wichtige Punkte behandelt, die alle im Rahmen des Programms behandelten Themen betreffen.

- **Die Wachsamkeitsgruppe:** Zur Erarbeitung von Armutsindikatoren werden verwaltungstechnische oder andere Daten herangezogen, und es werden Daten durch verschiedene Forschungsmittel gesammelt. Anschließend werden diese Daten analysiert, interpretiert und verwertet. Dieses ganze Verfahren erfordert eine große Wachsamkeit, damit die Art, mit der über Armut gesprochen wird und die Weise, mit der die Politik zur Bekämpfung der Armut bewertet wird, mit dem von den Armen Erlebten übereinstimmen. Wer könnte diese Wachsamkeit besser gewährleisten als Gruppen, in denen in Armut lebende Personen in angemessener Weise vertreten sind?
- **Häufung und Zusammenhänge:** Die ausgeprägte Armut betrifft immer mehrere Bereiche der Existenz. Was einen Bereich betrifft, hat Auswirkungen auf die übrigen („Kettenreaktion“). Dieser Faktor zeigt eine intrinsische Grenze der üblichen Indikatoren auf, die einen einzigen Bereich gesondert analysieren. Die Teilnehmer haben festgestellt, dass es sinnvoll ist, die Daten zu kreuzen, um diesem Phänomen der Zusammenhänge und der Häufung besser Rechnung zu tragen. Dies ist jedoch ein Punkt, den es noch zu vertiefen gilt.
- **Armut und Freiheit:** Aus den verschiedenen behandelten Kapiteln geht hervor, dass es sinnvoll ist, die Armut im Hinblick auf die Einschränkungen zu behandeln, die sie im Hinblick auf die

Möglichkeit auferlegt, Entscheidungen zu treffen, für sich selbst und die Seinen Pläne zu schmieden und seinem Leben eine selbst gewählte Ausrichtung zu geben sowie im Allgemeinen im Hinblick auf die Einschränkungen, die sie für die Verwirklichung der eigenen Freiheit bedeutet.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Teilnehmer haben sich immer in erster Linie von der Realität leiten lassen, so wie sie von in Armut lebenden Personen dargestellt worden ist. Dieses Konzept hat nicht zur Erstellung einer – mehr oder weniger vollständigen – Liste mit Armutsindikatoren geführt, wenngleich konkrete Vorschläge für Indikatoren unterbreitet worden sind. Die Teilnehmer haben wesentliche Elemente der Armut aufgezeigt, denen die derzeit verwendeten Indikatoren nicht oder nur in geringem Maße Rechnung tragen. Diesbezüglich vertreten sie die Auffassung, dass die systematische und sorgfältige Bewertung der Maßnahmen für die Bekämpfung der Armut und die Politik zur Vorbeugung prekärer Lebensumstände im Untersuchungsbereich der Armutsindikatoren einen anerkannten Platz finden muss.

Ihre Arbeit leistet somit einen Beitrag zur Umsetzung von Artikel 3 des Kooperationsabkommens über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut in Belgien. Die Reflexion ist noch nicht abgeschlossen.

- ¹ "Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut" unterzeichnet in Brüssel am 5. Mai 1998, genehmigt von der Flämischen Gemeinschaft, Belgischer Staatsanzeiger vom 16. Dezember 1998, vom Föderalstaat, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Region Wallonien, der Region Brüssel Hauptstadt, Belgischer Staatsanzeiger vom 10. Juli. 1999.
- ² Allgemeiner Bericht über die Armut (1994), ATD Vierte Welt, Vereinigung der belgischen Städte und Gemeinden (Sektion CPAS), König-Baudouin-Stiftung, Brüssel.
- ³ Die vollständige Argumentation der Verbände ist zu finden in: Dienst zur Bekämpfung von Armut, Prekären Lebensumständen und Sozialer Ausgrenzung (2001), Im Dialog, sechs Jahre nach dem Allgemeinen Bericht über die Armut: Erster Zweijahresbericht, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, Brüssel.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>
- ⁴ Zur Berechnung des mittleren Einkommens werden alle Einkommen vom niedrigsten zum höchsten geordnet, und es wird dasjenige genommen, das genau in der Mitte liegt. Da es um das Haushaltseinkommen geht, werden Gewichtungen in Abhängigkeit von der Größe des Haushalts vorgenommen.
- ⁵ Siehe insbesondere: Laffut M., Ruyters C. (2002), «Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'œuvre latente en Belgique et dans les trois régions», in: Capital humain et dualisme sur le marché du travail, Coll. Economie-Société-Marché, De Boeck Université, pp. 169-195.

SUMMARY

ANOTHER APPROACH TO POVERTY INDICATORS IN BELGIUM

THE INITIAL SITUATION

The question of updating the qualitative and quantitative indicators of poverty is addressed in the "**cooperative accord for policy continuity in the war on poverty**"¹ in the following terms: *"after consultation with the scientific community, government bodies and the competent institutions, the social partners and those organisations within which the most impoverished persons express themselves, the signatory parties will examine those quantitative and qualitative indicators which may be used and/or further developed in order to analyse evolution in every field (connected with poverty and with the war on poverty), in such a way as to enable the appropriate authorities to intervene in the most suitable way"* (Art. 3).

This cooperative accord, and thus also the Article relative to indicators, is one of the results arising from the **General Report on Poverty**² (RGP), which, for Belgium, was innovative on two essential levels. On the one hand, the classic conception of poverty – low level of revenues and consumption - was considerably enlarged in the report, being expressed more in terms of human rights violations. On the other hand, the report was drawn up cooperatively by all the parties concerned; in particular, populations well below the poverty line were implicated through the medium of the associations which represent them.

Effective efforts have been made to determine those indicators which

most adequately take into account the reality of poverty in all its complexity, such as within the framework of national Plans for social inclusion. However, associations representing the poor are concerned at the low level of involvement of actual poor populations in such efforts. To improve this, they have drawn up a research-action-training programme which public authorities have agreed to support.

Their argumentation³ rests on the insufficiency of the classic poverty indicators used. Here is a summary of the main aspects:

- firstly, current indicators do not take daily reality, as it is experienced by the poor, sufficiently into account, whether quantitatively or qualitatively:
 - the poorest people are barely being reached by the statistical mechanisms deployed;
 - the parameters used are generally not well adapted to the least favoured populations;
 - those 'technical difficulties' advanced as a reason for the absence of the very poor from these statistics actually indicates a general lack of interest and consideration for their position;
 - the data given is open to manipulation for economic or political reasons;
- in addition, some of the indicators currently used have the effect of stigmatising certain categories of people, causing these to be afraid of expressing themselves and to develop an attitude of mistrust toward the rest of society.

The issue of the participation of the populations concerned in the drawing up of poverty indicators is a crucial one. Although poverty studies and projects sometimes consult poor populations for information, these are practically never associated with the interpretation or use of such data.

GOALS OF THE RESEARCH-ACTION-TRAINING

1. Find those parameters which best take into account reality as experienced by the poor when drawing up the indicators.
2. Enable the very poor to participate in all of this research, in collaboration with others concerned by the problem of poverty.

The two goals are intimately linked: to comprehend daily reality in poor communities, it was necessary to have the experience of poor people, as expressed by themselves, as a reference point, as well to engage their participation in all the stages of the programme, from its conception to the drawing up of the final report.

The second goal refers us also to Article 3 of the cooperative accord, where it is a question of mobilising the parties concerned.

METHOD

The method retained to enable the dialogue and participation of the different actors was that of "knowledge crossroads". This programme involved those actually living in poverty working together with the scientists and the representatives of the various government bodies and institutions to create the conditions necessary to ensure that the knowledge and experience of each could interact and contribute to a common reflection on the concept and use of poverty indicators.

There were 23 programme participants, 12 of whom live in poverty. These latter were chosen from among those associations within which the poor can express their opinions. The participants came from the country's three regions. A pedagogical team, responsible for the project, was charged with the mission of regulating the tasks. This team

consisted of a coordinator, and evaluator, an administrative collaborator and two pedagogical associates. The role of these last two persons consists in supporting those project participants living in poverty and guaranteeing the presence of those conditions necessary for their full participation.

RESULTS

1. The dialogue

A dialogue took place between the participants, permitting a constructive exchange which served as a basis for joint proposals. This is a result in and of itself. Several of the participants remarked at the end of the programme, that this dialogue presented a kind of reciprocal training in which each was able to learn from the others. This is without ignoring the difficulties typical of such dialogues; in particular those linked with the participation of persons from poor backgrounds.

2. The choice of subjects requiring closer examination

The choice of themes which were examined may be considered as a result. Indeed, since the time available for this project was limited, it was impossible, within the context of the method retained, to cover all the subjects connected with poverty. Therefore, even some important themes could not be broached.

Among the subjects chosen – financial aspects; work and employment; the application of rights; human sentiments – some might seem surprising in a project devoted to poverty indicators. The choice arises from the participants' desire to consistently use the experience of poor people as a reference. Despite the obvious difficulties associated with certain themes, they were retained because of their importance to the life of poor people.

3. The content of the various thematic reflections

3.1. Financial aspects

It is usual to define poverty in reference to an income level: those households which do not attain this level are considered poor. A "threshold" is fixed. The threshold most commonly used in the Belgian and European context is 60% of average income⁴. Such a threshold is arbitrary and fails badly to take the real experience of poverty into account. It does not help us to understand either the real significance, or grasp the implications, of living from one day to the next on a very low income.

Living with a limited income does not permit people to meet all their essential needs and, consequently, imposes choices among these and the renunciation of some of them. This is an essential reality for poor people. Another important characteristic of poor populations is the level of debt. From our reflection emerged the importance of distinguishing between two types of debt. The first concerns debts linked to consumer goods, which are indeed not characteristic to any particular segment of society. The second concerns the payment of certain specific charges: gas or electricity bill, school expenses, health costs – particularly hospitalisation. This second type of debt is far more characteristic of poor segments of society and possesses the particularity, not found in the case of consumer product debt, of touching their fundamental rights. Analysis disclosed two further realities concerning financial aspects. Firstly the proportion of the available budget devoted to accommodation is often considerable among the poor, something confirmed by the national enquiry into household budgets. Furthermore, school expenses are also a significant budgetary item, even though there are disparities under this heading, depending on the type of education.

In order to complete and add nuance to the existing indicators, the participants recommend:

- to calculate the proportion of the household budget destined to cover accommodation (including the cost of water, gas and electricity services), that proportion needed to cover all debts and that which is required to cover school expenses (including transport to and from school);
- to identify, among the total debt, those debts which are linked to fundamental rights;
- to calculate the "available budget". If one subtracts from the total income that part which pays for accommodation and that which must be set aside for debt repayment - two significant sums, the non-payment of which represents a real danger to poor people -, one arrives at the "available budget" for the meeting of all other needs (food, clothing, healthcare, transport, leisure, education, etc.). This available budget can be calculated. To attempt to give a better account of its value for a given household, it is suggested to compare this sum with the average amount spent by households of the same size. Evaluating the "available budget" in this way contributes to a realisation of the difficulties experienced by poor households to ensure their essential needs.

3.2. Employment and work

Employment may be one means by which to improve one's standard of living, but this is not automatically so. Certainly this is not true for the under-employed or those whose working statute is precarious. For people living in poverty, a job should enable them to plan for the future and to improve their standard of living in a lasting way. But to enable this a **"steady" job** is required, a term for which the participants gave the following criteria:

- it should include a working contract which clearly regulates the duties and obligations of each party;
- it should be adequately paid;
- it should give access to social security and all of those rights envisaged under current employment legislation;
- it should have a guarantee of duration;
- it should take into account the obstacles inherent to the lives of poor people;
- it should be chosen by the worker him/herself.

Among the obstacles to employment encountered in poor neighbourhoods, the participants listed:

- the difficulty of having their particular competences and work experience accepted at their just value, given that the poor usually have little in the way of education/qualification, but rather a variety of experience gained in precarious employment;
- elements linked to the difficulties of life in poverty, such as health problems, the question of child day-care, transport;
- specific additional costs may be linked with having a job: transport, clothing etc.;
- the fact of having worked outside the habitual routine of normal employment, or having been in prolonged inactivity.

In the face of such obstacles support and assistance are necessary; it should be possible to say to what measure these are available within the framework of a given job.

These findings gave rise to the following proposals on the issue of employment:

- the "administrative" benchmarks currently used to measure the level of unemployment are rendering a whole class of people, who are indeed without work, invisible; we must take the situation of these

people into account. One path suggested in the programme is the evaluation of the "reserve of manpower"⁵.

- A "level of stable employment" should be calculated, with reference to how many criteria (from among the six suggested) are effectively fulfilled by any given job;
- Where social assistance measures are suggested, they should be evaluated with regard to how well they contribute to the autonomy of the worker concerned.

With regard to **vocational training**, poor people are sometimes under the impression that such measures are, for the most part, intended to "occupy" the unemployed, to exercise a form of control over them, yet are of little real help with finding or regaining employment. Training courses should be systematically evaluated with the aid of indicators, to determine who has access to them, who truly participates and, above all, what has become - in the short, medium and long-term - of the person who has taken such a course.

The question of **employment support** was also analysed by the participants. In certain cases this looks more like an aid to the company concerned in the form of a subsidy granted (nominally as a reward for having provided a job), rather than a trampoline into the world of regular work for an unemployed person. Studies have shown the limited, even perverse, effects of some measures of this type: such as aid being earmarked for a certain category of unemployed person, to the detriment of others who, while they may not qualify for this particular measure, are sometimes in an even more vulnerable situation. The intention here is not to denigrate all forms of employment subsidy, but to encourage a rigorous assessment of their effects, through constant systematic evaluation, rather than through occasional studies.

To better illuminate the link between employment and poverty, the notion of a person's **employment history** is important. The participants recommend that means be provided to take this history into account. The Banque Carrefour contains employment and social security data. In the current state of affairs, consulting this data does not reveal employment history, the data being both incomplete and hard to access. Certain improvements should be introduced, within the respect of confidentiality and ethics, to enable the inclusion and availability of employment history.

3.3. The application of rights

In the follow-up to the RGP – and therefore also to the cooperative accord – which recognised that vulnerability and the impossibility of exercising rights or of assuming responsibilities constitute essential dimensions of poverty, the participants wished to get to the core of the question of rights. They noted that there are already current indicators which are linked with certain rights, such as those concerning health, education or housing. These indicators enable us to describe a certain number of realities at the heart of a population.

Nevertheless, people living in poverty frequently encounter **difficulties in attaining their rights**. This is why, instead of opting for a vertical approach to rights (that is to say, one after another, area by area), the participants have taken a horizontal one (that is to say, common to the entirety of rights in question) and chosen specifically to deepen the question of the operation of such rights.

The poor frequently find themselves in a weak position with regard to their rights; very often they must fulfil certain conditions to be sure of having their fundamental rights respected. Thus normally guaranteed

rights become, for poor people, conditional rights. The **obstacle race** which leads to the obtaining of a right is often complex – and is not always successful in achieving its goal. The efforts made by poor people to obtain their rights become manifest: they themselves often refer to it as an "**ongoing struggle**". Taking a series of real-life situations as points of departure, the participants have identified five stages in this obstacle race:

- information: this is less a question of knowing what ones rights are as of understanding the social mechanisms to attain them;
- taking initial steps: elements such as previous negative experience, suspicion, fear of possible repercussions, feeling oneself to be of no consequence, all these constitute obstacles which may lead a poor person to give up on their initial intention;
- proceeding with the intention: involves aspects such as the kind of reception, expressing and officially registering the request, the cost and time involved;
- the result of these efforts: has the sought after right been attained? In what time frame? Was the response adequate? What are the consequences of the suggested response? Indeed, in certain cases, the response given may involve negative consequences for the life of the person concerned or that of their family;
- eventual measures of recourse in the face of a decision taken.

Designing instruments that take into account and evaluate all these stages is difficult. The participants have uncovered certain paths to be followed which are discussed in the text, but these still require further reflection.

It is not unusual for poor people to be **erased from administrative archives**. We need to evaluate the scale of this phenomenon, inasmuch as it represents a state of absolute denial of rights. However, administrative erasure is not necessarily linked to poverty and we

should take into account of this if we are to avoid confounding two situations which are in their nature distinct from one another.

Solidarity is a force which exists in poorer quarters, just as it may exist in other neighbourhoods. The participants have laid bare certain situations in which the virtue of solidarity comes into conflict with the realisation of rights. This seems to them to be an anomaly which first needs to be identified if it is to be corrected.

3.4. Human sentiments

Why have we broached this issue in a work devoted to poverty indicators? There are two principle reasons. Emotions play an important role in the life of the poor. Also, it is important to take sentiments into account if we are to understand poor people, their life experience and how they deal with it.

To **describe these sentiments**, various approaches were taken. This led the participants to ask themselves the question: are there certain emotions which are characteristic of poverty. The reply was negative: every emotion may be felt by any human being. That which is characteristic of poor segments of society is the intensity and, above all, the accumulation of such feelings. The participants demonstrated the importance of considering the chain of cause and effect: the situation which a person experiences as the source of the emotion, the way the emotion manifests itself and what the reaction is.

How to speak about feelings? For the participants, the importance is not to find a measure: attempts to quantify a feeling of well-being or the use of scales – such as the suicide rate, or the rate of psychotropic drug use – seem inadequate to them when seeking to express

human feelings with regard to poverty. These emotions should be taken into account because of their importance in the life of poor people. The question was asked whether surveys might be used to contribute to this consideration of sentiments. This reflection was enlarged, inasmuch as surveys are frequently used tools in the study of realities experienced within a population, particularly realities connected with poverty. The representatives of government bodies and the scientists tended to be in favour of this approach, an investigative tool with which they are familiar. The poor, however, seemed rather more suspicious of surveys. There is little definitive agreement on this issue, though most of the group supported a number of reflections concerning such surveys:

- the questions are not always pertinent to the experience of the poor;
- the questions may be ambiguous, badly drawn up or hard to understand;
- the gathering method (whether the respondent is asked to reply in writing or is directly interviewed by a field worker) may be an obstacle;
- within statistical samples representing the entirety of the population, the very poor are under-represented, rendering less reliable any results concerning them;
- temporary events having nothing to do with the enquiry may influence the reply, which is not taken into account during interpretation;
- the interpretation of replies is a delicate matter to be undertaken with caution;
- analyses and interpretations are undertaken by persons exterior to the situation, leaving the poor person concerned no possibility to intervene at this stage.

3.5 General reflections

Certain elements bring together all the chapters, the different aspects

of life being interconnected. Towards the end of their work, the participants broached three important points which emerge from the totality of subjects tackled during the programme.

- **Watchdog groups:** to construct poverty indicators, we refer to administrative and other data and gather information in different ways. After this, the data gathered is subjected to analysis and interpretation before being put to use. The entire process calls for considerable vigilance, both in the way that we speak of poverty and the way we evaluate the policies of the war on poverty, if the results are to concord with the real life experience of poor people. How can we ensure such vigilance, if not through the creation of watchdog committees in which people who actually live below the poverty line are effectively represented?
- **Accumulation and chain reaction:** serious poverty always concerns several areas of existence. That which affects one area has repercussions on the others (chain reaction effect). This reality put a finger on one of the inherent limitations of current indicators, which analyse specific areas. The participants highlighted the importance of cross-referring data in order to take this accumulative cause and effect into account. This nonetheless remains a point which should be further examined.
- **Poverty and Liberty:** the utility emerges, from the different chapters approached, of looking at poverty in terms of the limitations it imposes on the ability to make choices, to build projects on one's own strengths or those of one's family, of giving a chosen orientation to one's existence and, in a general way, of exercising one's liberty.

CONCLUSIONS

The participants were consistently and above all guided by the realities of life as experienced by people living in poverty. This approach has not resulted in the creation of a list – more or less complete – of poverty indicators, even if concrete suggestions for such indicators were drawn up. The participants have exposed certain essential elements of poverty which are hardly, or not at all, being taken into account by current indicators. On this issue, they consider that the systematic and rigorous evaluation of measures to combat poverty as well as policies of prevention must find a recognised place in the process of investigating poverty indicators.

Their work thus constitutes a contribution to the putting into practise of Article 3 of the cooperative accord calling for continuity in the war on poverty in Belgium. This reflection is not yet closed.

¹ Cooperative accord between the Federal State, the Communities and the Regions concerning continuity in poverty policy, signed in Brussels, 5th May 1998, approved by the Flemish Community, "Belgian Monitor" 16 December 1998, by the Federal State, the German-speaking Community, the Walloon Region, the Brussels Capital Region, "Belgian Monitor" 10 January 1999.

² General report on Poverty (1994), ATD Quart Monde, Belgian Union of towns and Communes (CPAS section), King Baudouin Foundation, Brussels.

³ The complete argumentation of these associations is published in extenso in: Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté, Premier rapport bisannuel*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Centre for Equality of Opportunity and the War on Racism), Bruxelles.
<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>

⁴ To calculate median income, all revenues are classified, from the least to the largest and the average is taken. Because this is in relation to family size, alterations are made according to the size of the household.

⁵ See notably: Laffut M., Ruyters C. (2002), «Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'œuvre latente en Belgique et dans les trois régions», in: *Capital humain et dualisme sur le marché du travail*, Coll. Economie-Société-Marché, De Boeck Université, pp. 169-195.

ANNEXE

LISTE DES INDICATEURS DE LAEKEN

Dans le cadre de son mandat pour 2001, le Comité de protection social (CPS) a présenté un rapport recommandant une série initiale de dix indicateurs primaires et de huit indicateurs secondaires définis en commun, qui ont été adoptés par le Conseil emploi et affaires sociales du 3 décembre 2001 et soumis au sommet de Laeken-Bruxelles. Ces indicateurs communs serviront pour le suivi des progrès réalisés vers les objectifs communs adoptés à Nice.

INDICATEURS PRIMAIRES

Indicateur	Définition	Source des données + année disponible la plus récente
1a Taux de bas revenus après transferts, avec répartitions par âge et par sexe	<p>Pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent.</p> <p>Groupes d'âge: 1.0-15, 2.16-24, 3.25-49, 4.50-64, 5. 65+. Répartition par sexe pour tous les groupes d'âge + total</p>	PCM d'Eurostat 1997
1b Taux de bas revenu après transferts avec répartitions en fonction du statut professionnel le plus fréquent	<p>Pourcentage de personnes âgées de 16+ vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent. Statut professionnel le plus fréquent:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Salarié, 2. Indépendant, 3. Chômeur, 4. Retraité, 5. nactif - autres. <p>Répartition par sexe pour toutes les catégories + total</p>	PCM d'Eurostat 1997
1c Taux de bas revenu après transferts avec répartitions par type de ménage	<p>Pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ménage d'une personne, moins de 30 ans, 2. ménage d'une personne, 30-64, 3. ménage d'une personne, 65+ 4. 2 adultes sans enfants à charge; au moins une personne 65+ 5. 2 adultes sans enfants à charge; les deux moins de 65 6. autres ménages sans enfants à charge 7. parents isolés, enfant à charge 1+ 8. 2 adultes, 1 enfant à charge 9. 2 adultes, 2 enfants à charge 10. 2 adultes, 3+ enfants à charge 11. autres ménages avec enfants à charge 12. Total 	PCM d'Eurostat 1997

1d	Taux de bas revenu après transferts avec répartitions par régime d'occupation	Pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent. 1. Propriétaire ou loyer gratuit 2. Locataire 3. Total	PCM d'Eurostat 1997
1e	Seuil de bas revenu (valeur indicative)	Valeur du seuil de bas revenu (60% du revenu médian national équivalent) en SPA, euros et devise nationale pour: 1. Ménage d'une personne 2. Ménage de 2 adultes, 2 enfants	PCM d'Eurostat 1997
2.	Distribution du revenu	S80/S20: ratio entre le revenu national équivalent des 20% supérieurs de la distribution de revenus et les 20% inférieurs.	PCM d'Eurostat 1997
3.	Persistance des bas revenus	Personnes vivant dans des ménages dont le revenu total d'équivalent par ménage était inférieur à 60% du revenu national médian équivalent durant l'année n (au moins) deux années des années n-1, n-2, n-3. Répartition par sexe + total.	PCM d'Eurostat 1997
4.	Écart de bas revenu médian relatif	Différence entre le revenu médian des personnes se situant en dessous du seuil de bas revenu et le seuil de bas revenu exprimé en pourcentage du seuil de bas revenu. Répartition par sexe + total.	PCM d'Eurostat 1997
5.	Cohésion régionale	Coefficient de variation des taux d'emploi au niveau NUTS 2.	EFT d'Eurostat 2000
6.	Taux de chômage de longue durée	Total de la population en chômage de longue durée (≥12 mois; définition de l'OIT) en proportion de la population active totale, répartition par sexe + total	EFT d'Eurostat 2000
7.	Personnes vivant dans des ménages sans emploi	Personnes âgées de 0-65 (0-60) vivant dans des ménages où personne ne travaille parmi les personnes vivant dans les ménages pouvant être retenus. Les ménages susceptibles d'être retenus sont tous les ménages à l'exception de ceux où chaque personne entre dans l'une des catégories suivantes : - personnes âgées de moins de 18 ans; - personnes âgées de 18-24 suivant des études et sans emploi	EFT d'Eurostat 2000

<p>8. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas d'études ou une formation quelconque</p> <p>9. Espérance de vie à la naissance</p> <p>10. Auto-évaluation de l'état de santé par niveau de revenus</p>	<p>- personnes âgées de 65 (60) et plus et ne travaillant pas.</p> <p>Part de la population totale des personnes âgées de 18 à 24 ans ayant atteint le niveau 2 de la CITE ou moins et ne suivant pas d'études ou une formation quelconque. Répartition par sexe + total</p> <p>Nombre d'années qu'une personne peut espérer vivre, en commençant à l'âge 0, pour les hommes et les femmes</p> <p>Ratio des proportions des groupes de quintiles inférieurs et supérieurs (par revenu équivalent) de la population âgée de 16 ans et + qui se considère en mauvaise ou très mauvaise santé selon la définition de l'OMS. Répartition par sexe + total</p>	<p>EFT d'Eurostat 2000</p> <p>Statistiques démographiques d'Eurostat</p> <p>Eurostat ECHP 1997</p>
--	---	--

INDICATEURS SECONDAIRES

<p>11. Dispersion de part et d'autre du seuil de bas revenu</p> <p>12. Taux de bas revenu fixé à un moment "t"</p> <p>13. Taux de bas revenu avant transferts</p> <p>14. Coefficient de Gini</p>	<p>Personnes vivant dans des ménages dont le revenu équivalent par ménage était inférieur à 40, 50 et 70% du revenu médian national équivalent.</p> <p>Année de base PCM 1995. 1. Taux de bas revenu relatif en 1997 (=indicateur 1) 2. Taux de bas revenu relatif en 1995 multiplié par le facteur d'inflation de 1994/96</p> <p>Taux de bas revenu relatif, le revenu se calculant comme suit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revenus à l'exclusion de tous les transferts sociaux 2. Revenus y compris les pensions de retraite et pensions de survie. 3. Revenus après tous les transferts sociaux (= indicateur 1) <p>Répartition par sexe + total</p> <p>Rapport des parts cumulatives de la population classées selon le niveau de revenu à la part cumulative du montant total perçu par celle-ci</p>	<p>Eurostat ECHP 1997</p> <p>Eurostat ECHP 1997</p> <p>Eurostat ECHP 1997</p> <p>Eurostat ECHP 1997</p> <p>Eurostat ECHP 1997</p>
--	---	---

15. Persistance des bas revenus (en dessous de 50% du revenu médian)	Personnes vivant dans des ménages dont le revenu total équivalent du ménage était inférieur à 50% du revenu médian national équivalent durant l'année n et (au moins) deux années des années n-1, n-2, n-3. Répartition par sexe + total	EFT d'Eurostat 2000
16. Part du chômage de longue durée	Total de la population en chômage de longue durée (≥ 12 mois; définition de l'OMS) en proportion du total de la population au chômage; répartition par sexe + total	EFT d'Eurostat 2000
17. Taux de chômage de très longue durée	Total de la population en chômage de longue durée (≥ 24 mois; définition de l'OMS) en proportion du total de la population active; répartition par sexe + total	EFT d'Eurostat 2000
18. Personnes ayant un faible niveau d'études	Taux de niveau d'études du niveau 2 de la CITE ou inférieur pour la population adulte par groupes d'âge (25-34, 35-44, 45-54, 55-64). Répartition par sexe + total	EFT d'Eurostat 2000

