

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.