



La réduction de la pauvreté, un enjeu multidimensionnel

OPÉRATIONNALISATION DE
L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA
PAUVRETÉ DU GOUVERNEMENT
WALLON

La réduction de la pauvreté, un enjeu multidimensionnel

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Contexte	3
1.	Le cadre international et européen.....	3
2.	Le cadre belge.....	4
3.	Le cadre wallon.....	4
III.	Opérationnalisation conceptuelle de l'objectif	5
1.	La pauvreté : un phénomène complexe et multidimensionnel	5
2.	La pauvreté comme privations	8
3.	La pauvreté comme une expérience	11
4.	La pauvreté en interactions	12
5.	En synthèse	14
IV.	Utilisation de cette opérationnalisation conceptuelle.....	15
V.	Références	17

Informations	
Date de publication	15 décembre 2022
Objectif	Décomposer l'objectif de réduction de la pauvreté en différentes dimensions et sous-dimensions
Mots-clés	Pauvreté multidimensionnelle, privations, expérience de la pauvreté, interactions en situation de pauvreté

Ce document est une production du Haut Conseil stratégique. Dans ce cadre, le HCS remercie particulièrement Anne-Catherine Guio (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research - LISER) et François Ghesquière (Institut Wallon de l'Economie, de la Prospective et des Statistiques - IWEPS) pour leurs remarques pertinentes.

I. Introduction

Le Haut Conseil stratégique est une entité interdisciplinaire composée d'experts scientifiques indépendants. Il est conçu comme un outil d'orientation de l'action gouvernementale et accompagne le Gouvernement wallon dans la réalisation de ses objectifs fondamentaux :

- La réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030 par rapport à l'année de référence 1990 ;
- L'amélioration du taux d'emploi de 5% à l'horizon 2025 ;
- La réduction du taux de pauvreté.

Pour ce faire, le Gouvernement a donné au HCS deux missions : une mission d'avis et une mission d'accompagnement. Il s'agit de s'inscrire dans un modèle qui intègre, sans les subordonner, les enjeux environnementaux, économiques et sociaux dans une optique transversale en prenant en compte les impacts ainsi que l'évaluabilité des politiques publiques dès leurs élaborations. Afin de mettre en œuvre ces deux missions, le HCS explicite synthétiquement les dimensions de l'objectif de réduction de la pauvreté au sein de la présente note scientifique.

Ce travail était un prérequis afin que le HCS puisse mener sereinement et avec rigueur ses missions d'avis et d'accompagnement.

II. Contexte

Dans sa déclaration de politique régionale 2019-2024, le Gouvernement wallon s'est donné pour objectif de « réduire drastiquement la pauvreté et à garantir aux citoyens une vie décente ». La présente section présente brièvement le cadre international et européen, le cadre belge avant de s'intéresser à l'objectif de réduction de la pauvreté, tel qu'annoncé dans la DPR.

1. Le cadre international et européen

La lutte contre la pauvreté se décline à travers des ambitions internationales et européennes. Celles-ci ne sont généralement pas juridiquement contraignantes, mais orientent néanmoins l'action des États membres et leurs composantes, en ce compris la Wallonie¹.

Au niveau international, le cadre fixant les objectifs de lutte contre la pauvreté est traduit au sein des Objectifs de Développement Durables (ODD). Le premier de ces 17 ODD vise à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde et se décline en 7 cibles², notamment l'élimination de l'extrême pauvreté et la réduction de moitié la pauvreté sous toutes ses formes d'ici 2030.

Au niveau de l'Union européenne, le pilier européen des droits sociaux a été proclamé lors du sommet de Göteborg pour des emplois équitables et la croissance en 2017. Il fournit une boussole et définit la vision d'un « *social rulebook* » (règlement social) contenant 20 principes d'une Europe sociale forte qui se veut équitable, inclusive et pleine d'opportunités.

En 2021, le pilier européen des droits sociaux s'est traduit par un plan d'action contenant des initiatives concrètes pour faire de ce pilier une réalité. Il propose des objectifs phares pour l'UE d'ici à 2030³ :

- Au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi d'ici à 2030
- Au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année d'ici à 2030

Au moins 15 millions de personnes, dont 5 millions d'enfants, devraient sortir du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. En ce qui concerne la pauvreté ou l'exclusion sociale infantile, la « *child guarantee*⁴ » (garantie pour les enfants vulnérables) a été adoptée en 2021. Son objectif est de prévenir et de combattre l'exclusion sociale en garantissant l'accès des enfants dans le besoin à un ensemble de services clés :

¹ Pour un aperçu de l'impact des politiques européennes sur les politiques d'emploi, voir par exemple : Berthet, Conter, 2011.

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/poverty/>

³ [European Pillar of Social Rights | European Commission \(europa.eu\)](https://european-pillar-of-social-rights.ec.europa.eu/)

⁴ Une première version belge a été soumise au printemps 2021, comprenant un volet d'engagements et de propositions au niveau wallon.

l'éducation et l'accueil de la petite enfance, l'éducation (y compris les activités scolaires), les soins de santé, la nutrition et le logement.

Parallèlement, les Etats-Membres ont adopté l'objectif d'éradiquer le sans-abrisme d'ici 2030 au sein de l'Union européenne et, pour y contribuer, ont développé une nouvelle plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme⁵.

2. Le cadre belge⁶

L'accord de Gouvernement fédéral 2020-2024 prévoit que, « *en ce qui concerne la pauvreté, le combat contre l'exclusion recevra de nouveaux moyens et les minima sociaux seront revalorisés sous la présente législature*⁷ ». L'accord prévoit notamment les mesures suivantes : adoption d'un nouveau plan fédéral de lutte contre la pauvreté, lutte contre la précarité énergétique, relèvement des minima sociaux et lutte contre le non-recours.

La dernière cible belge chiffrée de réduction la pauvreté du Plan National de Réforme (PNR), soumis à la Commission européenne, vise la sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 279.000 personnes (dont 93.000 enfants) d'ici 2030⁸.

En regard des trois objectifs préalablement fixés au niveau européen, voici la traduction belge des efforts à consentir par rapport à la situation actuelle :

	Valeur de base et année	Valeur ou changement fixé pour 2030
Taux d'emploi	70.5% (2019)	>80.0%
Participation à la formation des adultes sur les 12 derniers mois	39.4% (2016)	>60.9%
Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	2.261.000 personnes (2019)	- 279.000 personnes, dont 93.000 enfants

3. Le cadre wallon

La déclaration de politique régionale indique que l'ambition sociale du Gouvernement pour la législature 2019 – 2024 est de « réduire drastiquement la pauvreté et à garantir aux citoyens une vie décente ». Elle précise que la Région « se doit de soutenir et de permettre l'émancipation de tous ses habitants, en particulier les plus fragiles ».

Plus spécifiquement, la pauvreté est envisagée à la fois de façon transversale (notamment au travers de l'élaboration d'un nouveau plan) et de façon spécifique, en fonction de thématiques (notamment le logement, la démocratie et l'accès aux droits,

⁵ [Lancement de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁶ Au-delà du fait que la (lutte contre la) pauvreté représente à la fois une politique publique à part entière, mais se situe également à l'intersection d'autres, il est utile de rappeler que le cadre fédéral belge implique une répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir (Autorité fédérale, entités fédérées – Régions et Communauté, provinces et communes., en ce compris en matière de lutte contre la pauvreté (il existe d'ailleurs un plan fédéral de lutte contre la pauvreté ainsi qu'un plan régional).

⁷ [L'accord de gouvernement | Belgium.be](#)

⁸ [Lutte contre la pauvreté | Informations et services en ligne pour le citoyen - securitesociale.be \(socialsecurity.be\)](#)

l'énergie, le rôle des services publics et la politique des villes) ou des publics cibles (ex. : enfants, sans-abris, familles monoparentales et demandeurs d'emploi de longue durée).

Ce faisant, si la DPR envisage l'action du HCS dans une perspective de réduction du taux de pauvreté, ses ambitions et leurs déclinaisons dépassent l'approche centrée sur un indicateur unique, qui ne traduit par ailleurs que partiellement la réalité du phénomène. Elles illustrent la nécessité d'adopter une approche transversale et multidimensionnelle du phénomène, ce que nous ferons dans la présente note.

Il faut cependant ajouter qu'à travers la Troisième Stratégie wallonne de développement durable (septembre 2022), le Gouvernement wallon s'est engagé sur une nouvelle cible de réduction de la pauvreté. En effet, l'objectif vise à réduire la part de personnes en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 24.6% à 13.25% d'ici 2030.

III. Opérationnalisation conceptuelle de l'objectif

Au départ des éléments contextuels précédemment évoqués, la présente section vise à conceptualiser l'objectif au regard de ses dimensions constitutives. Ainsi, elle conçoit la pauvreté comme un phénomène complexe et multidimensionnel et présente dès lors ces traits caractéristiques et ses incidences en matière d'analyse de la pauvreté. Cette dernière sera abordée sous l'angle des privations. Cette approche sera complétée par une intégration de deux dimensions complémentaires afin d'appréhender l'ensemble des situations de pauvreté vécues par la population : l'expérience de la pauvreté et l'interaction avec les institutions.

1. La pauvreté : un phénomène complexe et multidimensionnel

La littérature scientifique s'accorde sur la complexité de l'appréhension du phénomène de pauvreté (Beuker et al., 2018 ; Mercier, 1995), notamment en raison de sa nature multidimensionnelle (Alkire, 2011), de surcroît lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact de dispositifs de lutte contre la pauvreté (L'Huillier et Sanchez, 2017). Comme l'indique Alkire (2011, p. 61) :

Pauvreté peut rimer avec mauvaise santé, éducation insuffisante, faible revenu, logement précaire, travail difficile ou non protégé, déresponsabilisation politique, insécurité alimentaire ou encore rejet des riches. Les composantes de la pauvreté évoluent en fonction des individus, des périodes et du contexte, mais la pauvreté recouvre de multiples dimensions.

La pauvreté s'illustre dès lors par une hétérogénéité de problématiques⁹ et de visages¹⁰. Elle se trouve au croisement de multiples politiques publiques¹¹. Alors qu'elle constitue désormais un secteur à part entière de l'action publique, elle n'en demeure pas moins la conséquence d'autres politiques publiques, ce qui en fait un indicateur synthétique de celles-ci (Duvoux, 2022). Concrètement, la pauvreté traduit les choix et situations d'autres politiques publiques. Tout ceci contribue à l'existence de conceptions différentes du phénomène et, en corollaire, de traitements publics diversifiés¹².

Plus encore, la collectivité tend à considérer les pauvres comme une catégorie bien déterminée. Toutefois, ces derniers n'en demeurent pas moins un ensemble hétérogène du point de vue des personnes qui la composent. Aussi, une définition statique de la pauvreté tend à figer dans le même ensemble ces populations aux situations hétérogènes, et masque ainsi le processus d'accumulation progressive des difficultés par ces populations (Paugam, 2013)¹³. La pauvreté doit être considérée comme un processus, plutôt que comme un état.

Cette appréhension processuelle de la pauvreté se retrouve également dans les travaux sur les capacités d'Amartya Sen¹⁴. Ces capacités sont envisagées comme la « *liberté de mener la vie que je souhaite valoriser* ». L'approche par les capacités vise à « Repenser l'inégalité¹⁵ » en reposant sur une approche multidimensionnelle d'analyse de la pauvreté qui intègre trois éléments :

- Les réalisations effectives¹⁶ des individus comme traits constitutifs de l'existence ;
- Les ressources qui devraient être à disposition d'une personne et dont l'usage dépend de capacités de conversion¹⁷ ;

⁹ Par exemple, il peut être question d'insuffisance de revenus, de reports de soins ou stigmatisation.

¹⁰ Par exemple, la pauvreté peut concerner des sans-abris, des travailleurs pauvres, des familles monoparentales ou des migrants.

¹¹ Par exemple, les politiques luttant contre la pauvreté incluent la sécurité et l'assistance sociales, l'économie, l'emploi et la fiscalité,

¹² Historiquement, les politiques sociales s'illustrent par un traitement public qui oscille entre potence et pitié (Geremek, 1987), où sont distingués « bons » (ceux qui peuvent prétendre à une aide ou à la charité, car ils ne seraient pas responsables de leur indigence) et « mauvais » (ceux qui ne peuvent être aidés voire parfois doivent être « punis », car responsables de leur indigence) (Franssen, 2006). Au-delà de ce balancier, différents systèmes de protection sociale peuvent se donner à voir en Europe, chacun traduisant le rapport et la conception qu'entretient la société vis-à-vis de ceux qu'elle considère comme pauvres (voir notamment : Paugam, 2013 ; Esping-Andersen, 2007).

¹³ Ceci vaut pour la situation générale de pauvreté, mais aussi pour des groupes-cibles qui la composent, comme les personnes sans-abris. Voir par exemple : Réa et al., 2001.

¹⁴ L'approche de Sen a montré, notamment à travers ses travaux sur les famines, la pertinence de développer des approches alternatives aux théories dominantes dans l'analyse des inégalités de sorte à mieux en comprendre les fondements. La création d'un indicateur alternatif au PNB – l'Indice de Développement Humain (IDH) – pour l'ONU va dans ce sens et contribue à : 1) envisager le développement humain sous un angle qui n'est pas purement économique ; 2) mieux mesurer/comparer les progrès sociaux entre pays, particulièrement entre les pays du Nord et du Sud où les indicateurs économiques traditionnels peinent à y contribuer.

¹⁵ À l'instar du titre donné par Sen à l'un de ses ouvrages.

¹⁶ Qui sont « toutes les manières de faire et d'agir » (Zimmerman, 2008), allant des plus élémentaires (se nourrir, être logé...) aux plus complexes (se réaliser, s'impliquer dans la société...),

¹⁷ Ces facteurs de conversion peuvent être : individuels (capacités physiques et cognitives, niveau d'éducation...), sociaux/institutionnels (aides disponibles et conditions d'usage, type de services offerts...) et environnementaux/territoriaux/structurels (prix moyen du logement, opportunités d'emploi, disponibilité de services...)

- La participation effective des personnes à leur trajectoire et au degré de normativité plus ou moins important qui pèse sur leurs choix.

L'approche par les capacités comprend conjointement un versant « opportunités » (accéder à des ressources et pouvoir les convertir en usage effectif) et un versant « processuel » (participer et s'impliquer dans sa propre trajectoire).

Cette approche cherche à dépasser la dimension matérielle ou statique du phénomène de pauvreté par une critique des politiques « utilitaristes » et « ressourcistes ». Les premières, utilitaristes, sont centrées sur les accomplissements des individus dans une logique de performativité des résultats¹⁸ (Oriane, 2006). Elles se concentrent sur les conséquences et la maximisation du « bien-être¹⁹ » et ne tiennent pas compte des individualités et des conditions menant aux résultats observés. Un exemple pourrait être de chercher à atteindre un niveau d'emploi donné sans s'intéresser à la qualité des emplois créés et au sort de ceux qui n'y accèdent pas. Les secondes, ressourcistes, sont centrées sur les biens premiers dont devraient disposer les individus dans une logique d'égalité des chances. Elles se concentrent ainsi sur les causes et les moyens d'accomplir et ne tiennent quant à elles pas compte des capacités réelles des individus à faire usage effectif de ces ressources²⁰. Un exemple serait d'octroyer un revenu universel équivalent à chacun sans tenir compte de caractéristiques comme le niveau d'éducation ou les capacités physiques qui pourraient entraver l'étendue de l'usage dudit revenu.

Selon Sen (2012, p.59) :

L'étendue de la vraie inégalité des chances à laquelle les individus sont confrontés ne saurait être directement déduite de l'ampleur de l'inégalité de revenus, puisque ce que nous pouvons faire ou non, ce que nous pouvons accomplir ou non, ne dépend pas de nos seuls revenus, mais aussi de toute une gamme de caractéristiques physiques et sociales diverses qui affectent nos existences et font de nous ce que nous sommes.

Suivant une réflexion similaire, Bray et al. (2019²¹) identifient trois dimensions clés du phénomène de pauvreté. Ces dimensions sont les *privations*, le *cœur de l'expérience*²² et les *dynamiques relationnelles*²³. Chacune de ces dimensions se décline en trois

¹⁸ Les politiques européennes de benchmarking à travers la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) sont particulièrement exemplatives de cette orientation où l'objectif est de parvenir à l'atteinte d'un indicateur donné.

¹⁹ Encore faut-il traduire ce bien-être en contenu (ex : revenu) et en indicateur (ex : seuil monétaire).

²⁰ On parle dans ce cadre de capacité de conversion.

²¹ Il s'agit d'une vaste recherche internationale (France, Royaume-Uni, Etats-Unis, Bangladesh, Bolivie, Tanzanie) basée sur la méthodologie du « Croisement des Savoirs » (association de praticiens, universitaires et personnes en situation de pauvreté). Elle vise notamment à améliorer la compréhension globale du phénomène de pauvreté, notamment son caractère multidimensionnel et ses dimensions cachées. Si les déclinaisons multiples de la pauvreté semblent évidentes, il n'en demeure pas moins utile de comprendre, notamment grâce aux savoirs expérientiels des premiers concernés, la diversité des composantes du phénomène et l'interdépendance de celles-ci. La recherche a ainsi identifié des composantes et dimensions qui sont « *étonnamment similaires* » et ce, malgré le caractère international et sensiblement différent des contextes étudiés (Bray et al., 2019).

²² Nous utiliserons les termes « expérience » ou « expérientielle » dans les développements qui suivent.

²³ Nous utiliserons les termes « interactions » ou « interactionnelles » dans les développements qui suivent.

sous-dimensions respectives (*Cf. infra*). Ces dimensions et sous-dimensions sont influencées par des facteurs qui impactent l'intensité et les formes de pauvreté. C'est notamment le cas de l'appartenance à un ou plusieurs groupes perçus négativement au sein d'une société, le moment où intervient la situation de pauvreté (enfance, entrée dans la vie active...), sa durée voire sa récurrence, ou encore aux lieux où intervient la situation de pauvreté. Sur ce dernier aspect, cela est entre autres lié aux équipements collectifs, aux perspectives d'emploi, à la densité de population, à la qualité des logements, à la qualité de l'environnement (ex. : risque de pollution ou d'aléas climatiques).

Au vu de ces différents éléments, la pauvreté nécessite d'être appréhendée plus largement que sous le seul prisme de la pauvreté monétaire ou encore des ressources (privations) comme cela a pu être mis en évidence (Bray et al., 2019) ou même reproché (Sen, 2012). Si l'on ne dépasse pas la dimension en termes de privations (même quand celles-ci sont envisagées au-delà du seul spectre monétaire), le risque d'invisibilisation ²⁴ d'une série de situations et/ou de dimensions (propres à l'expérience) de pauvreté devient croissant (Bray et al., 2019 ; Bafoil, Fodor et Le Roux, 2014 ; Aouici et Payrache, 2019).

2. La pauvreté comme privations

La pauvreté envisagée sous l'angle des privations conduit à porter l'attention sur un manque de ressources, qu'elles soient monétaires, matérielles ou sociales. Les privations se caractérisent par 3 sous-dimensions :

- 1) *Un manque de travail décent* caractérisé par la rareté de l'accès à un travail équitablement rémunéré, sûr, stable, réglementé et digne ;
- 2) *Des revenus insuffisants et précaires* caractérisés par la difficulté à subvenir aux besoins de base et aux obligations sociales afin de maintenir l'harmonie familiale et de vivre dans de bonnes conditions (ne pas être contraint à s'endetter pour faire face aux dépenses quotidiennes, ne pas devoir travailler en tant qu'enfant pour couvrir les besoins familiaux...) ;
- 3) *Des privations matérielles et sociales*, c'est-à-dire l'accès insuffisant aux biens et services nécessaires pour mener une vie décente et assurer une participation pleine à la vie en société.

Il convient cependant de préciser que les privations, telles qu'elles sont déclinées ci-dessus, revêtent un caractère relativement général alors qu'elles constituent une dimension fondamentale de la pauvreté. Elles doivent ainsi être déclinées de façon la plus exhaustive possible dans des travaux ultérieurs. Elles doivent également être objectivées en fonction de caractéristiques et groupes cibles donnés (ex. : une personne sans-abri se caractérise par un cumul de problématiques, en premier lieu

²⁴ Par exemple, la « *Sherwoodisation* » de la cité qui désigne un processus silencieux et progressif de décrochage d'un nombre grandissant de citoyens qui disparaissent de toutes les données statistiques en raison de ce décrochage (Van Asbrouck, 2015). Ce décrochage est tout autant lié à des dimensions de privations, d'expérience négative et de relations compliquées avec les institutions. En ce sens, ce phénomène démontre la nécessité d'avoir une approche transversale pour éviter la disparition des radars de toute une frange de la population.

desquelles l'absence totale de logement, tandis qu'une famille monoparentale peut bénéficier d'un logement, mais n'échappe pas souvent pas à d'autres difficultés comme la couverture des frais scolaires, l'accès à des loisirs, etc.). Enfin, ces problématiques doivent être articulées entre elles, de sorte à embrasser le caractère multidimensionnel et cumulatif de la privation (vivre dans un logement humide entraîne, à terme des problèmes de santé qui à leur tour peuvent entraîner des difficultés à poursuivre un trajet professionnel et les conséquences que cette absence entraîne à son tour).

Pour Bray et al. (p.27) les ressources nécessaires pour ne pas être dans une situation de privation sont : les aliments nutritifs en quantité suffisante, les vêtements adéquats, les logements abordables et de qualité avec de bonnes installations sanitaires, de l'eau propre et un approvisionnement énergétique fiable assurant la sécurité et l'intimité, une éducation non discriminatoire dans des écoles bien équipées, des soins de santé et dentaires abordables, accessibles et efficaces, des transports publics qui fonctionnent et des environnements non dangereux.

L'indicateur européen mesurant la privation matérielle et sociale (« *material and social deprivation* » ; MSD) identifie, quant à lui, 13 biens essentiels pour ne pas être en situation de privation : payer à temps des factures ; s'offrir chaque année une semaine de vacances hors de son domicile ; s'offrir un repas composé de viande, de poulet ou de poisson ou un équivalent végétarien tous les deux jours ; faire face à une dépense imprévue ; s'offrir une voiture ; chauffer son domicile ; remplacer des meubles endommagés ou usés ; remplacer des vêtements usés ou démodés par des vêtements neufs ; posséder deux paires de chaussures en bon état ; s'offrir une connexion internet à domicile ; retrouver des amis ou sa famille autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois ; participer de manière régulière à une activité de loisirs ; dépenser une petite somme d'argent chaque semaine pour soi-même. Cette vision est davantage matérialiste et n'inclut donc pas l'accès aux services publics tels que déclinés ci-dessus (éducation, transports...).

Les problématiques qui sont habituellement traitées sous ce prisme sont notamment : l'insuffisance de revenus, les difficultés à se chauffer, les choix à réaliser entre les obligations formelles (paiement du loyer, paiement de l'énergie, etc.) et d'autres biens/services (loisirs, nourriture, soins...), l'impossibilité à répondre aux exigences de fournitures et voyages scolaires, etc. Elles correspondent aux réalisations observables des individus.

En Wallonie, cette situation peut s'illustrer, notamment²⁵, par différents indicateurs²⁶. En ce qui concerne le marché du travail, en 2021, 17%²⁷ des ménages wallons sont

²⁵ De multiples indicateurs statistiques existent pour illustrer les situations de pauvreté brièvement explicitées dans cette note. Complémentairement, d'autres données sont à mobiliser pour appréhender d'autres réalités que celles couvertes par la statistique publique (trajectoires, dimensions subjectives des personnes concernées par la pauvreté, expériences du terrain par les professionnels de l'action sociale...).

²⁶ Sources : Statbel, IWEPS, Fondation Roi Baudouin.

²⁷ La plupart des données ici mobilisées proviennent d'enquêtes, notamment EU-SILC. Il convient dès lors de considérer que des intervalles de confiance, plus ou moins importants, sont présents. Pour une meilleure appréhension de ceux-ci en matière de pauvreté, voir notamment : <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2022/10/RS07-Tableau-de-bord-pauvrete.pdf>

concernés par une faible intensité de travail, c'est-à-dire une situation où la part des personnes vivant dans un ménage dont les membres en âge de travailler ont travaillé à moins de 20% de leur potentiel au cours des 12 mois précédents. La faible intensité de travail est par ailleurs un déterminant important de la situation de pauvreté²⁸. Si l'on traite complémentaiement cette situation sous l'angle de la monoparentalité, on constate que près d'un ménage sur trois (31.7%) des ménages wallons constitués d'un parent seul et d'un ou plusieurs enfants sont concernés par cette situation.

Un autre indicateur pertinent sur le plan wallon, en matière de privations, est la privation matérielle et sociale (MSD²⁹). En 2021, 14.1% des ménages wallons sont concernés par cette situation. Cette réalité varie à nouveau selon les groupes-cibles. Par exemple, plus d'un tiers des locataires (35.6%) sont en situation de privation matérielle et sociale. On peut également noter qu'en 2019, soit avant la crise énergétique actuelle, près d'un ménage wallon sur trois (28.3%) était en situation de précarité énergétique (Coene, Meyer, 2021). Si l'on souhaite interroger le recours au système résiduaire de l'aide sociale, la part des 18-64 ans bénéficiant d'un revenu d'intégration a significativement augmenté (3.40% en 2021 contre 2.27% en 2011³⁰). En nombre absolu, cela représente un passage de 67.652 à 98.617 bénéficiaires³¹, soit une augmentation de 45.77% en 10 ans.

D'un point de vue capacitant, les privations peuvent être pensées sous la perspective de conversions³² : individuelle (accompagner les handicaps, former les personnes pour une meilleure insertion socioprofessionnelle...), institutionnelle (assurer l'accessibilité des aides et ressources) et structurelle (penser et mettre en œuvre des mécanismes qui luttent contre les privations et penser leur accessibilité au niveau des institutions). On peut également appréhender les privations sous le prisme de la normativité qui pèse sur les individus (posséder un ordinateur qui permette l'enseignement à distance, devoir se rendre à différents rendez-vous dans des zones géographiques différentes pour trouver une formation...) et des tensions que cela crée (privilégier l'achat d'un ordinateur plutôt qu'une nourriture saine, refuser des offres de formation faute de moyens de mobilité ou de places d'accueil des enfants...).

Cette appréhension du phénomène de pauvreté est dominante, notamment dans les travaux économiques et statistiques. Parmi les approches privilégiées, la pauvreté peut notamment être conçue comme une privation monétaire, une privation en conditions de vie ou une privation multidimensionnelle³³ (*cf. infra*).

²⁸ Voir : Hermans et al., 2020.

²⁹ Une personne est considérée en situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle ne peut avoir accès à 5 des 13 items identifiés ci-dessus. Lorsqu'elle ne peut rencontrer l'accès à 7 des items, elle est considérée comme en situation de privation matérielle et sociale sévère (SMSD).

³⁰ Source : IWEPS à partir des données SPP-IS ([Catalogue des indicateurs statistiques - WALSTAT \(iweps.be\)](#)).

³¹ Source : SPP-IS ([Télécharger des données sur mesure \(mi-is.be\)](#))

³² Pour une appréhension de l'approche au prisme du sans-abrisme, voir De Backer, 2017 & 2018.

³³ En fonction des approches et indicateurs retenus, la privation multidimensionnelle recouvre différents indicateurs qui peuvent notamment être : l'accès à l'électricité, la mortalité infantile, le niveau d'éducation...

3. La pauvreté comme une expérience

L'expérience de la pauvreté traduit le processus de déshumanisation qu'impose l'expérience de pauvreté et se caractérise par trois sous-dimensions :

- 1) Une *dépossession du pouvoir d'agir* caractérisée par un manque de contrôle sur sa vie et la dépendance aux autres en raison de choix restreints ;
- 2) Une *souffrance du corps, de l'esprit et du cœur* caractérisée par des souffrances physiques, mentales et émotionnelles intenses, accompagnées d'un sentiment d'impuissance ;
- 3) *Un combat et une résistance* caractérisés par une lutte contre les effets des différentes souffrances causées par la pauvreté.

Cette dimension et ses trois sous-dimensions sont essentielles pour comprendre l'absence de choix et le degré de normativité³⁴ qui pèsent sur les personnes en situation de pauvreté, leur combat permanent et les conséquences physiques et mentales qui en résultent.

Les problématiques qui sont habituellement traitées sous ce prisme sont notamment : l'absence de choix réels dans la trajectoire de pauvreté, le report de soins, le développement de problèmes de santé mentale en lien avec l'expérience de la pauvreté, la normativité qui pèse sur les plus pauvres, etc. Elles correspondent aux réalisations observables des individus.

En Wallonie, l'expérience de la pauvreté peut s'illustrer, notamment, par différents indicateurs. Ainsi, en 2021, plus d'un ménage sur cinq (21.6%) des ménages wallons se considéraient en situation de pauvreté subjective. Cette situation concerne cependant 38.7% des ménages monoparentaux.

Le taux de couverture en places d'accueil préscolaire est quant à lui de 38% sur l'ensemble du territoire wallon avec des disparités territoriales fortes. À titre d'exemple, environ 13 places par 100 enfants sont disponibles à Farciennes contre plus de 90 à Lasnes. Cela impacte les perspectives et possibilités d'insertion socioprofessionnelle et, *de facto*, la disponibilité de revenus suffisants.

En matière de santé, deux chiffres permettent d'illustrer la situation wallonne. D'abord, l'enquête nationale santé de 2018 a mis en évidence que près d'une personne sur deux (45.6%) se situant dans le premier quintile de revenus avait une (très) mauvaise santé subjective contre seulement un peu plus d'une personne sur 10 dans le 5^{ème} quintile de revenus. Ensuite, en 2021, 5.9% des Wallons ont été contraints de repousser des soins de santé pour des raisons financières. L'écart de mortalité entre les hommes bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM³⁵) et ceux qui n'en bénéficient pas tend néanmoins à diminuer (IWEPS, 2021).

³⁴ Par normativité, il est entendu le poids des représentations, normes et obligations sociétales par rapport aux personnes en situation de pauvreté (par exemple : prouver continuellement son « état de besoin », devoir justifier toutes ses dépenses, être poussé à accepter n'importe quelle offre d'emploi).

³⁵ Le statut BIM permet un remboursement plus élevé dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire pour certaines prestations, souvent en raison d'une situation de précarité. Le droit est automatisé par une série de personnes bénéficiant d'allocations sociales telles que le revenu d'intégration du CPAS, la garantie de revenus aux personnes âgées, l'allocation aux personnes handicapées.

D'un point de vue capacitant, l'expérience de la pauvreté peut être pensée sous la perspective de conversions : individuelle (soutenir les personnes en situation de pauvreté, prendre en considération les impacts physiques et mentaux sur celles-ci...), institutionnelle (prendre en considération les situations expérientielles dans les institutions d'aide et dans la mise en œuvre des services, soutenir l'indépendance des personnes et un meilleur contrôle sur leur vie...) et structurelle (contribuer à changer le regard porté sur la pauvreté et les personnes concernées, prendre en considération les aspects expérientiels dans l'élaboration des dispositifs publics en charge du phénomène...). On peut également appréhender l'expérience de la pauvreté sous le prisme de la normativité qui pèse sur les individus (accepter n'importe quelle offre d'emploi, devoir justifier son mode de vie en permanence...) et des tensions que cela crée (se conformer à toutes les exigences reçues, négliger sa santé physique en acceptant un travail non viable à terme³⁶...).

L'expérience de la pauvreté est peu alimentée dans les débats publics ou dans les tentatives d'analyse scientifique du phénomène, de surcroît lorsque les sous-dimensions de cette dimension sont subjectives et plus difficilement quantifiables (Bray et al., 2019).

4. La pauvreté en interactions

La dimension relationnelle traduit quant à elle la manière dont la pauvreté est façonnée par les groupes sociaux et la perception et le traitement mutuels qu'ils opèrent entre eux. Elle se lit dans trois sous-dimensions :

- 1) Une *maltraitance institutionnelle* caractérisée par l'incapacité des institutions à répondre de manière appropriée et respectueuse aux besoins des personnes en situation de pauvreté, soit par la nature de leur action, soit par leur inaction ;
- 2) Une *maltraitance sociale* caractérisée par la perception négative des personnes en situation de pauvreté par d'autres personnes ou groupes sociaux ;
- 3) *Des contributions non reconnues* caractérisées par les connaissances et compétences non vues, non légitimées ou non valorisées et qui contribuent parallèlement à considérer ces personnes, individuellement ou collectivement, comme présumées incompetentes.

Les problématiques qui sont habituellement traitées sous ce prisme sont notamment : la stigmatisation des personnes en situation de pauvreté, le non-recours aux droits sociaux³⁷, les jugements négatifs des efforts perçus par la société des personnes en

³⁶ Le système des titres-services est un exemple actuel des contraintes qui pèsent sur les travailleuses de ce secteur. Voir par exemple : Maes, 2015.

³⁷ Le non-recours aux droits peut être défini comme « Toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Observatoire de la santé et du social Bruxelles, 2016). Le non-recours se décline en 3 formes ([ODENORE - Université Grenoble Alpes - Accueil \(msh-alpes.fr\)](https://www.odn.univ-grenoble-alpes.fr/accueil)) : 1) La non-connaissance où une personne est éligible mais ne reçoit pas une prestation par manque d'information, ou absence de proposition du prestataire ; 2) La non-demande où une personne est éligible, informée mais ne sollicite pas l'aide (non-adhésion, alternatives, découragement devant la complexité, stigmatisation, raisons financières...) ; 3) La non-réception où une personne est éligible, demande mais ne reçoit rien ou que partie (abandon de la demande, discrimination, dysfonctionnement du prestataire...).

situation de pauvreté pour sortir de leur situation (mais aussi à l'égard des causes qui y mènent), les rapports avec les institutions, etc.

Différentes statistiques wallonnes peuvent, en partie, caractériser ces interactions propres à la pauvreté. Ainsi, en 2018, l'indice synthétique d'accès aux droits fondamentaux mettait en évidence que le droit à la sécurité sociale, à l'assurance santé, à la protection sociale, à l'aide sociale, aux prestations familiales (IWEPS, 2018) atteignait un seuil de 69%³⁸ à l'échelle de la Wallonie (traduisant cependant des écarts significatifs en fonction de celles-ci : de 0.07 à Dison à 0.91 à Villers-la-Ville). Sur un tout autre registre, en 2021³⁹, près d'un wallon sur trois (32%) se déclarait en situation de fracture numérique au 3^{ème} degré (citoyens éloignés du numérique), ce qui peut agir sur le non-recours aux droits d'une partie de ceux-ci et dans une hypothèse raisonnable, sur les personnes en situation de pauvreté

D'un point de vue capacitant, les interactions inhérentes à la situation de pauvreté peuvent être pensées sous l'angle des conversions : individuelle (reconnaître et valoriser les compétences ainsi que les efforts des personnes en situation de pauvreté, éviter de les stigmatiser...), institutionnelle (assurer l'accès effectif aux services publics⁴⁰ ainsi qu'aux aides mises en œuvre...) et structurelle (lutter contre le non-recours aux droits, repenser les aides et services à destination des personnes en situation de pauvreté...). Les interactions propres à la situation de la pauvreté se pensent inévitablement en regard d'autrui⁴¹, et donc des normes (se raconter en permanence pour prétendre à une aide, faire preuve de privations lorsqu'on est pauvre...) et des tensions que cela crée (être stigmatisé, se sentir différent, se penser incapable⁴²...).

À l'instar de la dimension expérientielle de la pauvreté, les interactions qui s'y régissent sont peu présentes dans les débats publics et scientifiques autour de l'analyse de la pauvreté. Depuis plusieurs années, différentes études tendent cependant de mesurer le non-recours aux droits,⁴³ mais se heurtent à des obstacles administratifs importants (disponibilités des données, création de modèles dynamiques, etc.). Les interactions propres à la pauvreté ont par ailleurs conduit à de multiples travaux en sociologie puisque la compréhension des interactions entre individus et société fonde le cœur de la discipline.

³⁸ Au plus ce seuil est proche de 1, au plus la situation est favorable pour les habitants.

³⁹ Agence du Numérique (<https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/citoyens2021-fracturesplurielles/>).

⁴⁰ On peut notamment penser à l'accessibilité des services de première nécessité (banques, services publics...) à l'ère du numérique. Voir par exemple : Asmar, van Audenhove, Marien, 2016.

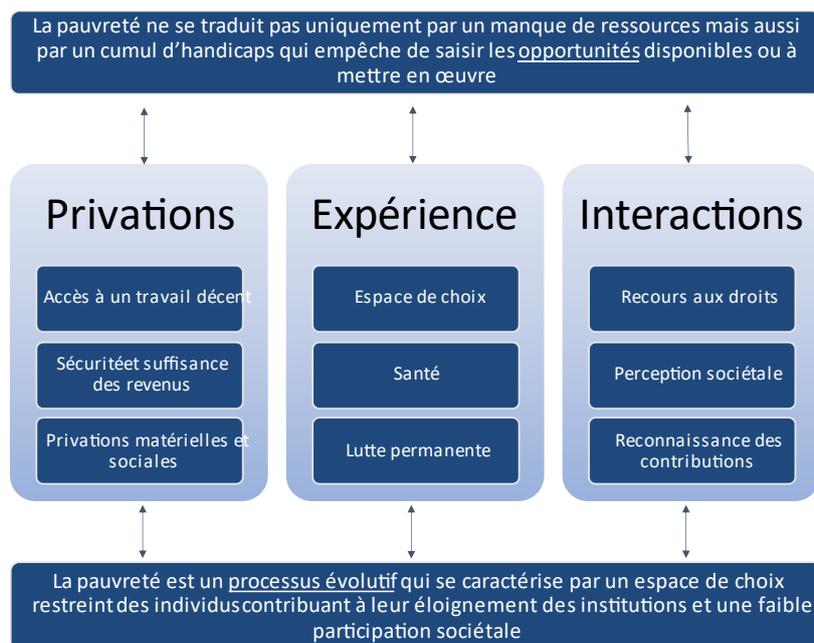
⁴¹ Voir notamment les travaux liés à l'interactionnisme symbolique, par exemple la synthèse de Le Breton, 2004.

⁴² Le système des titres-services est un exemple actuel des contraintes qui pèsent sur les travailleuses de ce secteur. Voir par exemple : Maes, 2015.

⁴³ Voir par exemple, le projet TAKE qui vise le non-recours dans les politiques belges ([TAKE | La Réduction De La Pauvreté Via L'augmentation Du Recours Aux Services Sociaux \(wordpress.com\)](https://www.take.be/)).

5. En synthèse

La pauvreté et son objectif de réduction doivent être analysés au regard de ce qui précède : la pauvreté est un concept dynamique, transversal et au caractère multidimensionnel. Dans ce cadre, il est possible de l'approcher en intégrant des dimensions de privations, expérientielles et interactionnelles (Bray et al., 2019), s'exprimant à travers 9 sous-dimensions particulières.



Chacune des sous-dimensions se traduit ensuite en diverses réalisations, illustrées plus haut sous forme de problématiques (reporter des soins, se sentir stigmatisé, se voir refuser une aide pourtant éligible...). Ces sous-dimensions sont impactées, positivement ou négativement, par des ressources dont l'usage effectif dépend de mécanismes agissant conjointement sur des aspects individuels, sociaux/institutionnels et structurels/environnementaux/territoriaux. Il s'agit ici du versant « opportunités » de l'approche par les capacités. Parallèlement, le versant processuel implique de tenir compte du degré de normativité qui pèse sur les individus et le degré de participation, réelle ou fictive, qui leur est permise (dans le cadre des trajets d'insertion socioprofessionnelle par exemple⁴⁴), ce qui revient à envisager la pauvreté sous le prisme de « la liberté réelle de mener » cette vie de pauvreté (Sen, 2012).

⁴⁴ Pour une appréhension de l'insertion socioprofessionnelle au prisme des capacités, voir par exemple : Bonvin, Farvaque, 2007.

IV. Utilisation de cette opérationnalisation conceptuelle

La présente note vise à encadrer conceptuellement l'approche du HCS en matière de lutte contre la pauvreté. Aussi, les éléments présentés ci-avant peuvent être mobilisés de différentes manières :

1. L'établissement d'un outil analytique permettant d'analyser et d'évaluer les politiques publiques et d'identifier de manière transversale leurs effets sur toutes les dimensions qui constituent les 3 objectifs fondamentaux du Gouvernement wallon (Figure 3).
2. La rédaction de notes de synthèse explicitant l'objectif de réduction de la pauvreté et ses dimensions ainsi qu'une opérationnalisation méthodologique des objectifs et de leurs sous-dimensions.
3. L'identification d'indicateurs de contexte et d'impact à suivre, ou à construire, pour mesurer la trajectoire wallonne de réduction de la pauvreté

Premièrement, l'établissement d'un outil analytique commun aux trois objectifs fondamentaux du Gouvernement doit permettre d'identifier, notamment, les effets en matière de lutte contre la pauvreté, au prisme des multiples dimensions du phénomène. Cet outil sert ainsi de cadre évaluatif pour le processus d'identification et d'analyse des impacts mené par le HCS lors de sa procédure d'avis ainsi que dans l'accompagnement de certaines analyses d'impact à la demande. En outre, ils offrent un référentiel aux administrations et aux cabinets souhaitant réfléchir systématiquement aux impacts de leurs actions sur les trois objectifs fondamentaux du Gouvernement wallon.

Pour matérialiser cet outil analytique, le HCS a établi un visuel illustrant les différentes dimensions et sous-dimensions par objectif. Cet outil répond à la demande du Gouvernement de mettre en œuvre la mission d'accompagnement, en offrant des outils spécifiques permettant d'intégrer dès le départ les trois objectifs fondamentaux du Gouvernement à leur projet.

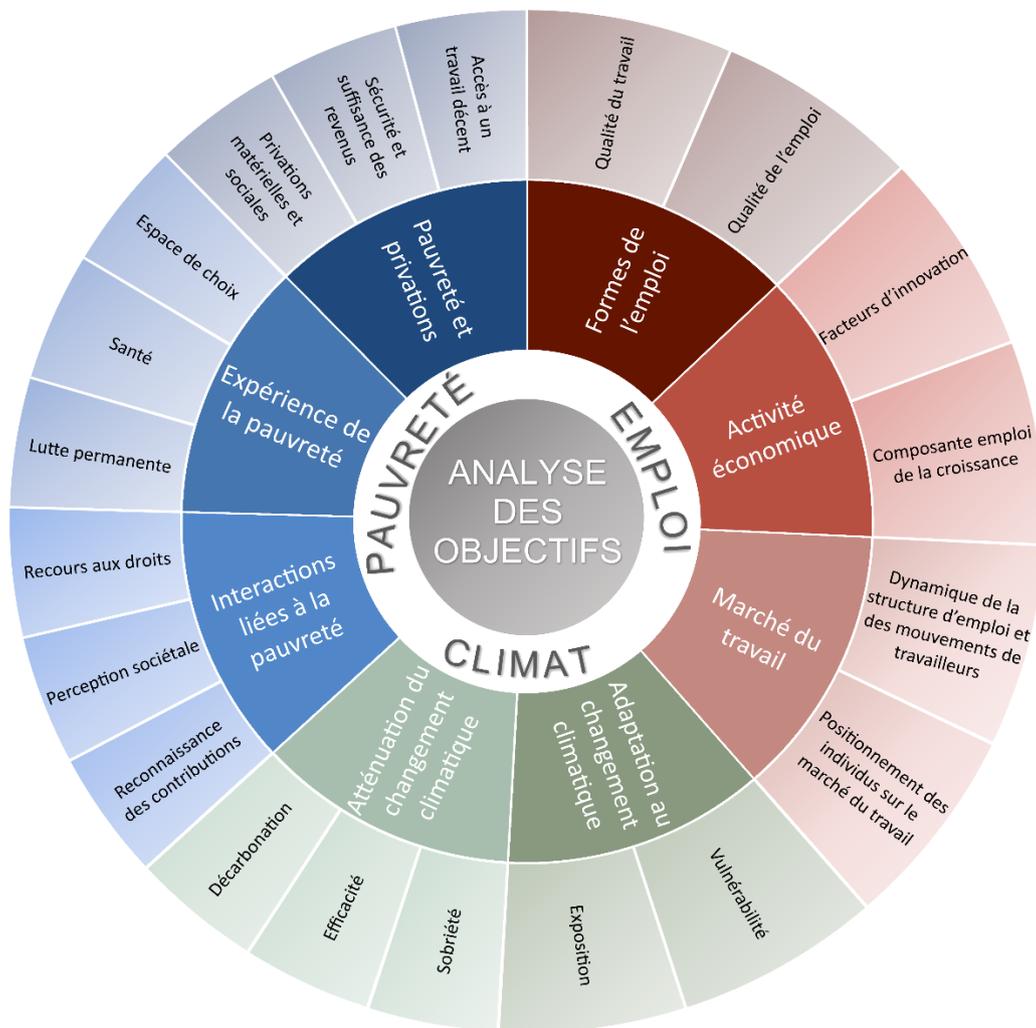
Deuxièmement, la présente note peut être résumée et/ou transformée en une série de fiches synthétiques, dans le but d'offrir un premier niveau d'information accessible aux personnes responsables des projets.

Cet outil répond également à la demande du Gouvernement de mettre en œuvre une mission d'accompagnement visant l'intégration des trois objectifs dans les projets soumis au Gouvernement.

Troisièmement, la présente note conceptuelle permet l'identification de données pertinentes afin d'appréhender quantitativement et qualitativement la complexité des dimensions composant le phénomène de pauvreté, à savoir les privations, l'expérience et les interactions. Ils permettent ainsi de suivre, de manière annuelle, l'évolution d'un ensemble de dimensions propres à l'objectif de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, il est important de souligner que l'identification et le suivi de ces données ne résolvent pas la question de l'imputabilité des évolutions : ils donnent des informations

contextuelles sur l'évolution des dimensions sans pour autant les lier avec les mesures mises en œuvre par le Gouvernement wallon. Ce travail de suivi se repose par ailleurs, dans un souci d'utilisation optimale des ressources, sur les travaux d'autres institutions wallonnes productrices ou utilisatrices de ces statistiques, comme l'IWEPS ou la direction du développement durable, qui sont engagés dans des actions similaires et complémentaires.

Ce travail par objectif répond dès lors au souhait du Gouvernement de disposer d'indicateurs permettant d'examiner les trois objectifs fondamentaux. En mobilisant certains indicateurs développés au niveau national et/ou européen, il répond également à celui de contextualisation de l'analyse du HCS dans le cadre des objectifs nationaux et européens.



V. Références

- Alkire, S. (2011). *Mesurer la pauvreté multidimensionnelle : Les limites*. 19(2-3), 61 à 104.
- Aouici, S., & Peyrache, M. (s. d.). *Le sentiment de solitude dans la vieillesse. Une analyse des effets de la précarité sociale et économique*. 89(2), 15-35.
- Asmar, A., van Audenhove, L., & Marien, I. (2020). *Social Support for Digital Inclusion : Towards a Typology of Social Support Patterns*. 8(2).
- Berthet, T., & Conter, B. (2011). *Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France*. 125...
- Beuker, L., Boulanger, P. M., Defeyt, P., Oriane, J.-F., Voz, B., & Wiliquet, M. (2018). *Etude prospective : Pauvreté, précarité et exclusion socio-économique en Wallonie : Quels futurs possibles ?*
- Bonvin, J.-M., & Farvaque, N. (2007). *L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques*. 98(2), 9-22.
- Bray, R., Walker, R., De laet, M., Godinot, X., & Ugarte, A. (2019). *Les dimensions cachées de la pauvreté*. Editions Quart-Monde.
- Coene, J., & Meyer, S. (s. d.). *Baromètre de la précarité énergétique et hydrique (2009-2019)*. Fondation Roi Baudouin.
- De Backer, R. (2017). *Capabilités et sans-abrisme : Pour un recours effectif aux soins*. In *Santé et discriminations* (Vol. 5, p. 43-60). L'Harmattan.
- De Backer, R. (2018). *Sorties de rue : L'approche par les capacités pour dépasser les écueils d'une approche centrée sur les déterminants sociaux de la santé*. *Les défis éthiques des déterminants sociaux de la santé*, 20(2). <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/3959#quotation>
- Duvoux, N. (2022). *Les politiques de lutte contre la pauvreté*. In O. Giraud & G. Perrier, *Politiques sociales : L'état des savoirs* (p. 320). La Découverte.
- Esping-Anderssen, G. (2007). *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Presses Universitaires de France.
- Evolution de la situation et de la protection sociale en Belgique 2020. Résumé et messages clés de l'analyse des indicateurs sociaux européens*. (2020). SPF Sécurité sociale.
- Franssen, A. (2006). *L'action sociale en Wallonie : Modernisation gestionnaire sectorielle ou action sociale transformatrice ?* In P. Brogniet, *Dix ans d'action sociale et de santé en Région wallonne, Bilan et perspectives* (p. 64). L'observatoire.
- Geremek, B. (1987). *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*. Gallimard.
- Guio, A.-C. (2019). *Pauvreté : De la juste mesure aux mesures appropriées* (N° 21; Actualités & Tendances. Bulletin économique de la Chambre de Commerce). Chambre du commerce du Luxembourg.
- Le Cardinal, P., Roelandt, J.-L., Rafael, F., Vasseur-Bacle, S., François, G., & Marsili, M. (2013). *Pratiques orientées vers le rétablissement et pair-aidance : Historique, études et perspectives*. 89(5), 365-370.

F. Bafoil, F. Ferenc, & D. Le Roux, *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles* (Presses de Sciences Po, p. 213-254).

L'Huillier, H., & Sanchez, C. (2017). *La pauvreté est multidimensionnelle. Son évaluation aussi*. Kimso. Stratégie et Impact social.

Maes, R. (2013). Nouvelles précarités et titres-services. *OJIM*. <https://www.lejim.info/spip/spip.php?article317>

Mercier, L. (1995). *La pauvreté : Phénomène complexe et multidimensionnel*. 44(3).

Oriane, J.-F. (2006). Entre égalité des chances et égalité des résultats : L'approche par les capacités d'Amartya Sen. In P. Brogniet, *10 ans d'Action sociale et de Santé en Région wallonne* (l'Observatoire, p. 64).

Paugam, S. (2013). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Presses Universitaires de France.

Rea, A. (2001). *La problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale – Rapport Final*. ULB - GERME.

Sen, A. (2012). *Repenser l'inégalité* (Editions du Seuil).

Van Asbrouck, B. (2015). *Sherwood. Quand les citoyens quittent la cité*. 341(1), 43-47.

Zimmerman, B. (2008). Capacités et enquête sociologique. In J. De Munck & B. Zimmerman, *La liberté au prisme des capacités Amartya Sen au-delà du libéralisme* (Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, p. 336).