

AGIR DURABLEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ

Jean Hindriks et Joël Van Cauter



ITINERA
unchaining ways of progress

AGIR DURABLEMENT CONTRE LA PAUVRETÉ

Prof Dr. Jean Hindriks (UCLouvain et Itinera)
et Dr Joël Van Cauter (Itinera)

Ce livre est une édition de Itinera Institute

© Les auteurs

Agir durablement contre la pauvreté

Jean Hindriks et Joël Van Cauter

Bruxelles, 2022

*Le présent ouvrage ne peut être, en tout ou en partie,
reproduit et/ou publié par voie d'impression, de photocopie, de microfilm ou par tout autre
procédé sans accord écrit préalable de l'éditeur.*



*« La pauvreté est comme une punition pour un crime
qu'on n'a pas commis »*

(Anonyme)

*« Ceux qui ne parviennent pas à monter sur le manège du bonheur
sont accusés de manquer de volonté. Ils ne peuvent s'en prendre
qu'à eux-mêmes. Voilà pourquoi notre belle start-up « Moi S.A. »
est potentiellement néfaste. Elle induit une fracture sociale : les
gagnants d'un côté, les perdants de l'autre. »*

(Dirk De Wachter,
L'Art d'être malheureux)

*« Les choses prennent un tour nouveau dès lors que c'est le devoir
du donneur qui sert de départ, et non plus le droit du bénéficiaire »*

(Georg Simmel,
Le pauvre)

I UN BILAN DECEVANT	7
1. Panorama de la pauvreté	8
1.1. Tendance générale : une constante macabre	8
1.2 Groupes à risque	12
1.3 Épargne précaire	14
1.4 Espérance de vie	16
1.5 Revenus et patrimoines	16
1.6 Emploi et piège à l'emploi	20
1.7 Formation	23
1.8 Santé et relations sociales	24
1.9 Logement	28
1.10 Bien-être	30
1.11 Mobilité sociale et trappe de la pauvreté	32
2. Moyens et résultats	37
2.1 Les dépenses de protection sociale	37
2.2 Rapport dépenses / résultats	39
3. Le coût de l'inaction	41
4. Les angles morts	44
4.1 L'inégalité entre les pauvres	44
4.2 La pauvreté invisible	45
4.3 La pauvreté vécue	45
4.4 La question sociale	46

II	UNE AUTRE APPROCHE	49
1.	Changer de méthode	52
1.1	Une action bloquée	52
1.2	Une perspective de progression	53
1.3	Compléter, non opposer	54
2.	'Doing the right things'	56
2.1	La situation : dimensions, flux et relations	56
2.2	La personne : expérience, stress et marge	57
2.3	La direction : pluralité d'opportunités	61
3.	'Doing things right'	64
3.1	Plus de données et moins de clichés	64
3.2	Agir à la source : prévenir la reproduction de la pauvreté	65
3.3	Agir avec audace et ténacité	67
3.4	Évaluer l'impact de l'action sociale	68
3.5	Une incitation collective et pas individuelle	69
3.6	Coopération informelle et échange d'information	71
3.7	Gestion du changement	71
III	ENQUÊTE ET RECOMMANDATIONS	73
1.	Lignes générales	74
1.1	Méthode	75
1.2	Le cercle vertueux	76
2.	Renforcer l'innovation & l'impact de l'action	78
2.1	Constats	78
2.2	Actions	80
2.3	Recommandations	83

3. Construire une alliance contre la pauvreté	85
3.1 Constats	86
3.2 Actions	87
3.3 Recommandations	91
4. Rétablir la confiance et la participation des personnes dans le besoin	94
4.1 Constats	95
4.2 Actions	95
4.3 Recommandations	98
5. Mieux détecter la pauvreté et la précarité	100
5.1 Constats	100
5.2 Actions	102
5.3 Recommandations	105
6. Simplifier et rationaliser les aides et accès	107
6.1 Constats	107
6.2 Actions	108
6.3 Recommandations	111
CONCLUSION	115
Impact, impact, impact	116
1. La pauvreté est un problème politique massif et crucial	116
2. Un cercle vicieux enferme	116
3. Un cercle vertueux est possible	118
4. Mettre l'exigence d'impact au cœur de l'action, et partir des situations	119
Annexe : liste des personnes interrogées	122

I
UN BILAN
DECEVANT

1. Panorama de la pauvreté

Comme l'abbé Pierre le suggérait, «on ne pleure pas devant des chiffres». Les drames et la souffrance ne sont pas quantifiables. Ce que les chiffres (fiabiles) révèlent est suggestif, mais ils peuvent aussi dissimuler l'essentiel. Nous y reviendrons.

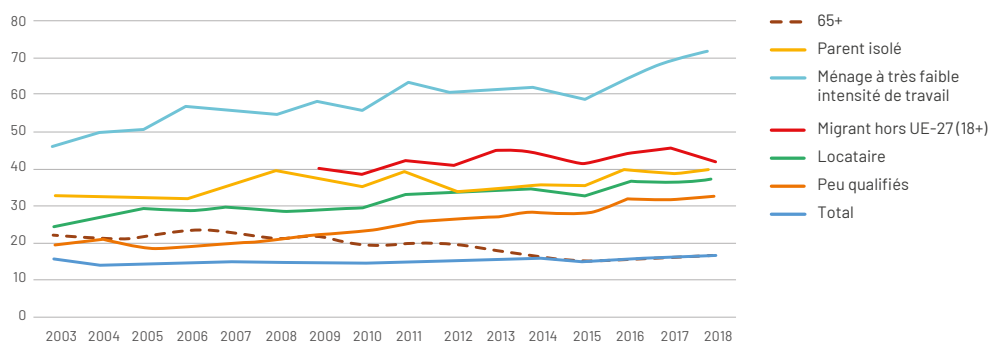
Alors, que nous disent les statistiques ? De quelle quantité parlons-nous ? Nous allons essayer de nous faire une image d'ensemble à partir d'une échelle des grandeurs et des coûts. C'est une étape préalable essentielle pour aborder un sujet complexe et sensible.

1.1. Tendances générales : une constante macabre

Le taux de risque de pauvreté (AROP)

Le taux de risque de pauvreté (AROP), est globalement stable en Belgique depuis 20 ans. Mais il augmente pour certaines catégories de personnes. Le taux de risque de pauvreté mesure le pourcentage de la population vivant dans un ménage dont le revenu disponible (après taxes et transferts) équivalent est inférieur à 60 % du revenu médian national (seuil de pauvreté).¹ Concrètement, cela correspond pour 2019 à un ménage ne disposant pas d'un revenu de 1 284 € net par mois pour un isolé, ou de 2 696 € pour un ménage composé de 2 adultes et de 2 enfants de moins de 14 ans. Les marges d'erreur reflètent les incertitudes liées aux données d'enquête auprès d'un échantillon de la population. Le risque de pauvreté est deux fois plus élevé en Wallonie qu'en Flandre (20% contre 10%) et trois fois plus élevé à Bruxelles qu'en Flandre (30% contre 10%).²

Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire (AROP) en Belgique



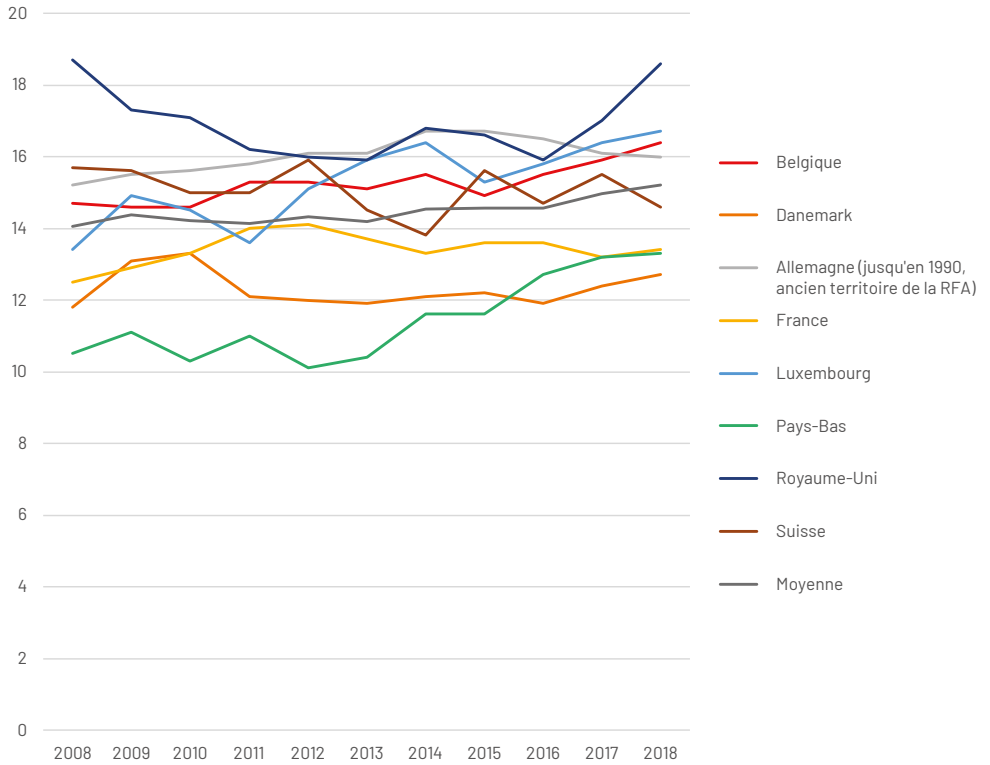
Source : Eurostat EU SILC

1 Une échelle d'équivalence au sein des familles est utilisée qui donne une unité de consommation pour le premier adulte, 0,5 unités pour tout membre supplémentaire de plus de 14 ans, et 0,3 unités pour les enfants de moins de 14 ans. Cela signifie qu'un isolé représente une unité de consommation, tandis qu'un ménage composé de deux adultes et de deux enfants (de moins de 14 ans) équivaut à 2,1 unités de consommation.

2 Source IWEPS

Cela signifie que nos politiques ne parviennent pas à réduire ce risque. Si l'on se compare aux pays voisins, nous avons un risque de pauvreté plus élevé que la moyenne.

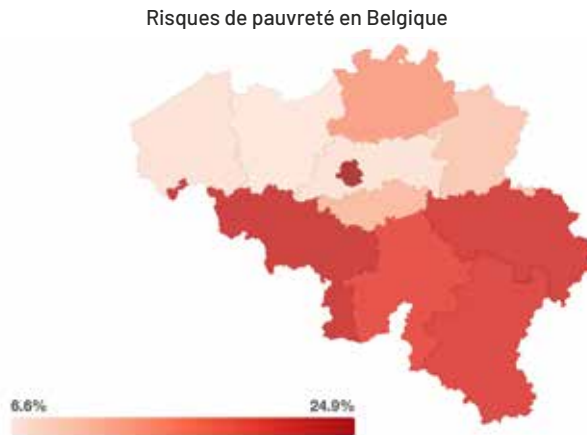
Comparaison internationale du risque de pauvreté monétaire (AROP)



Source : Eurostat EU SILC 2019

Le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE)

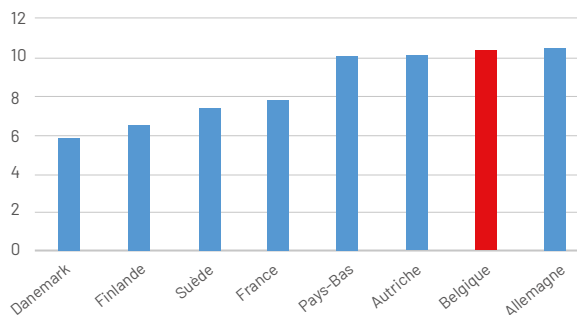
Si l'on combine ce risque de pauvreté monétaire (AROP) avec les risques de faible intensité de travail (13% de la population) ou de privation matérielle sévère (5% de la population), on obtient un indicateur plus large qui mesure le risque de pauvreté et d'exclusion sociale : l'indicateur européen de la pauvreté retenu dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » (AROPE). En 2019, il concerne 19,5 % de la population. Cette pauvreté est inégalement répartie sur le territoire.



Source : Statbel

Le taux de pauvreté persistante

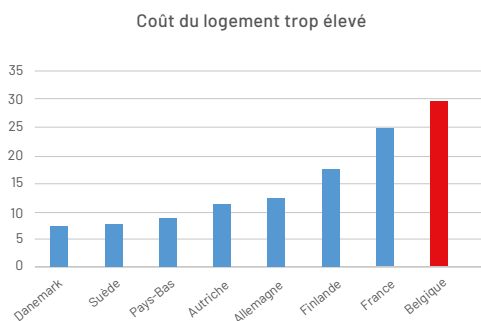
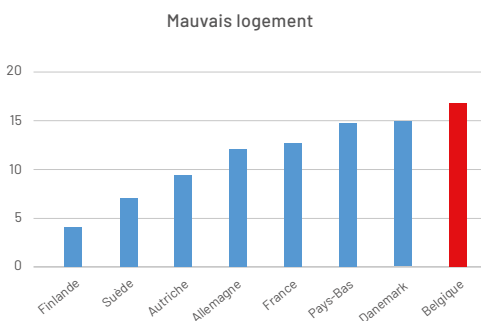
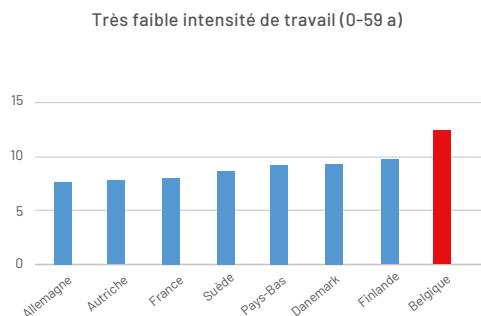
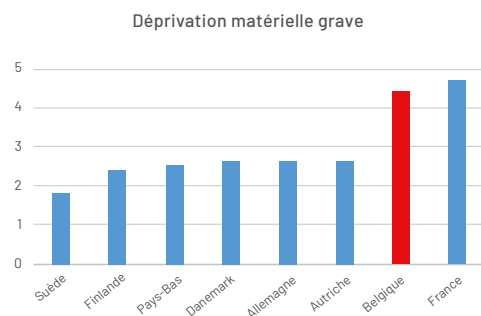
Les enquêtes SILC permettent aussi d'appréhender le risque de *pauvreté persistante* définie comme la proportion de la population qui a connu un risque de pauvreté au cours de minimum deux des trois années précédentes. Pour la Belgique, nous constatons une légère augmentation de ce risque de pauvreté persistante. Entre 2007 et 2018, le risque de pauvreté persistante pour les personnes en âge de travailler est passé de 5,6 à 9,4 %, alors que chez les personnes âgées, il a baissé de 17,0 à 8,9 %.



Source : Eurostat EU SILC 2019

Le taux de déprivation matérielle grave

Un ménage ou un isolé sont considérés en situation de déprivation matérielle grave lorsque au moins quatre des choses essentielles suivantes ne lui sont pas accessibles : (1) payer les factures à temps (loyer, eau, électricité, etc.) ; (2) une semaine de vacances par an à l'extérieur ; (3) manger de la viande, du poulet, du poisson ou une alternative végétarienne au moins tous les deux jours ; (4) faire face à une dépense inattendue ; (5) posséder un téléphone ; (6) posséder une télévision couleur ; (7) posséder une machine à laver ; (8) posséder une voiture personnelle ; (9) pouvoir chauffer suffisamment la maison. On observe que la faible intensité de travail et le coût du logement sont de facteurs à risque important de cette déprivation matérielle grave. On constate aussi que cette déprivation matérielle grave est plus fréquente en Belgique que dans les autres pays.



Source : Eurostat SILC 2019

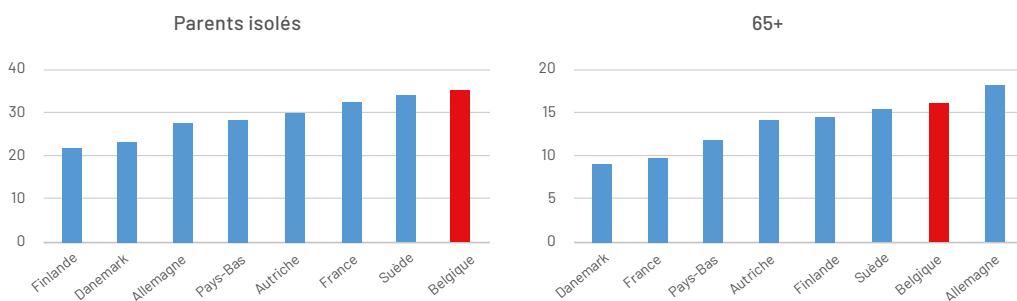
1.2 Groupes à risque

Les plus vulnérables sont les personnes au chômage (47,9 %), les familles monoparentales (34,6 %), les locataires (32,3 %), les personnes à faible niveau d'instruction (25,3 %) et les personnes qui vivent dans des zones densément peuplées (22,7 %). Les moins vulnérables sont les Belges vivant dans des zones moyennement peuplées (10,7 %), à niveau d'instruction élevé (5,8 %), qui ont un emploi (4,8 %) ou qui sont propriétaires de leur logement (8,2 %). Les personnes vivant dans un ménage composé de deux adultes de moins de 65 ans sont également moins à risque (7 %). Comme la pauvreté est mesurée au niveau du ménage et non de la personne, il faut interpréter les chiffres comme suit : 32.5% des locataires et 47.9% des chômeurs vivent dans des ménages pauvres.

Les chiffres révèlent aussi que le risque de pauvreté est le plus élevé entre 16-25 ans (25%) et le plus faible après 55 ans (18%). La pauvreté des jeunes semble moins visible que celle des seniors. On parle plus volontiers de relever les pensions que le revenu d'insertion sociale, dont les jeunes sont bénéficiaires à plus de 33%. Les chiffres révèlent aussi qu'une famille monoparentale sur deux risque la pauvreté ou l'exclusion. Un étranger UE a 1,5 fois plus de risque de pauvreté ou d'exclusion qu'un Belge, un étranger hors UE 3 fois. C'est interpellant, quand on sait que 60% des Bruxellois sont d'origine étrangères.³ Une personne faiblement instruite a 4 fois plus de risque de pauvreté ou d'exclusion qu'une personne ayant fait des études supérieures.

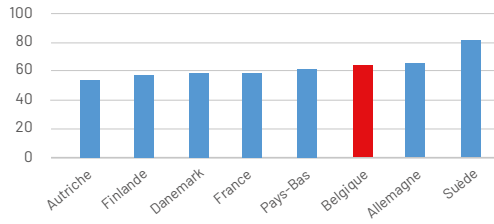
Si le risque moyen de pauvreté semble stable dans la population, il est important de souligner un glissement de la pauvreté des plus de 65 ans vers les personnes en âge de travailler (18-64 ans) avec une inversion du risque de pauvreté entre ces deux groupes, entre 2007 et 2018. La pauvreté a changé de visage, elle s'est rajeunie.

Nos chiffres de pauvreté sont souvent moins bons que ceux de la moyenne des pays européens.

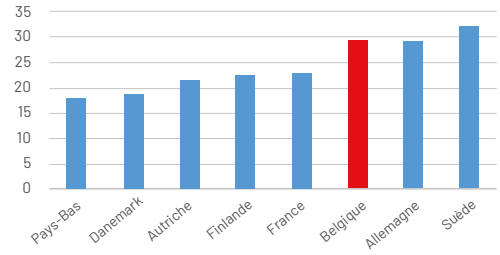


³ Voir Karim Douieb "Brussel, this lovely melting pot" (JetPAck.AI).

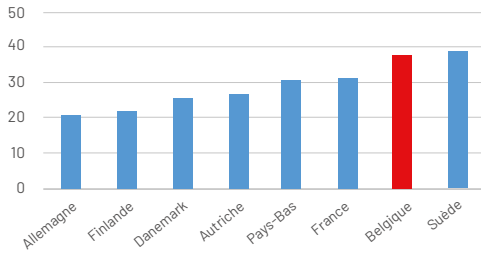
Ménage à très faible intensité de travail



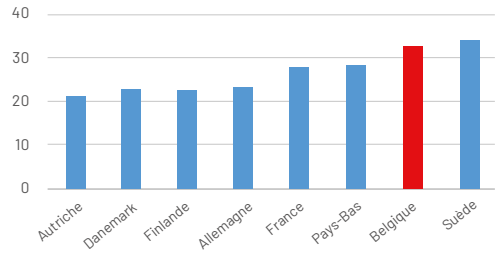
Peu qualifié



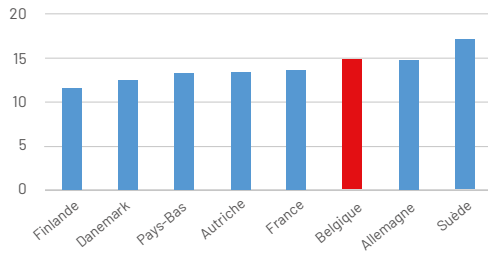
Migrant hors UE-27 (18+)



Locataire



Total



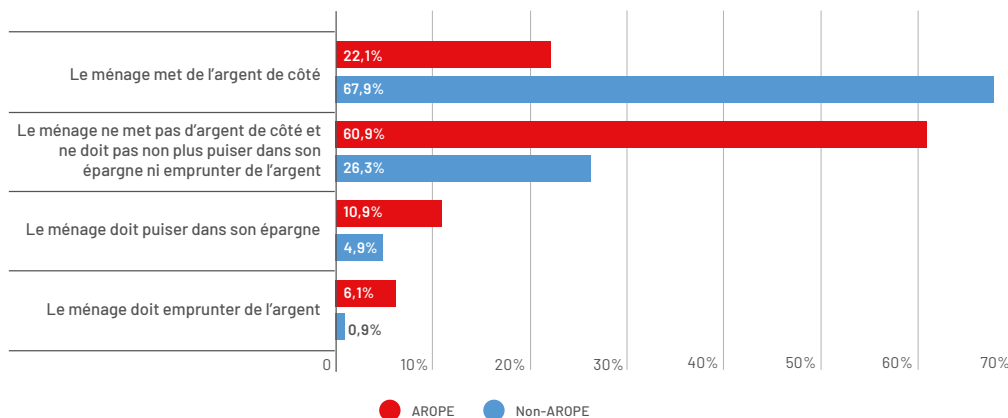
Source : Eurostat EU SILC 2020 (année revenus 2019)

1.3 Épargne précaire

Dans l'enquête SILC 2020 (revenus de 2019), Statbel a interrogé 7000 ménages belges (avant la crise Covid) sur leur endettement et niveau de vie. ⁴ L'enquête révèle que 60% des Belges ont été capables d'épargner pendant un mois typique. En Flandre, 68% des habitants pouvaient épargner. Ce chiffre recule à 50% à Bruxelles et 46% en Wallonie. Mais derrière ces moyennes se cachent des réalités bien différentes selon que l'on regarde la situation des Belges considérés comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) et les autres.⁵

Ainsi **seulement 22,1% des Belges présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ont pu épargner** (trois fois moins que la moyenne belge), **tandis que 60,9% ont pu tout juste joindre les deux bouts** (contre 25% en moyenne au niveau belge), 10,9% ont même dû avoir recours à leurs économies (deux fois la moyenne belge) et 6,1% ont dû emprunter pour s'en sortir (six fois la moyenne belge).

Capacité des ménages à épargner au cours d'un mois habituel



Source : Statbel (2021) : module endettement et niveau de vie 2020 UE-SILC.

Dans la situation hypothétique d'une perte soudaine de revenu, les ménages ont été interrogés sur leur capacité à maintenir leur niveau de vie en puisant dans leur épargne. 40,3% des Belges ne peuvent vivre plus de trois mois exclusivement sur leur épargne.

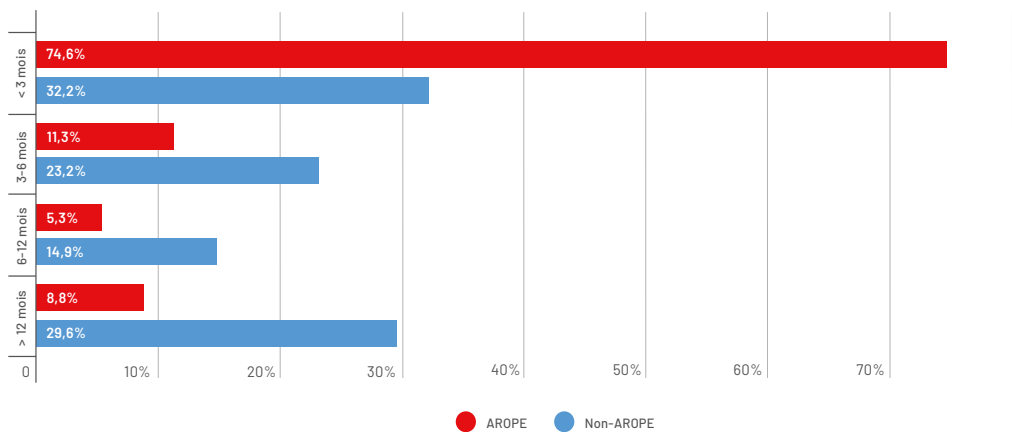
4 UE SILC, module endettement et niveau de vie 2020. Statbel. L'enquête SILC a été profondément remaniée en 2019 afin de calculer plus précisément les résultats et de mieux les comparer entre pays. Le questionnaire a été raccourci de sorte à réduire la charge pour les personnes interrogées. Pour ces raisons, il faut être prudent dans la comparaison des résultats de 2019 avec ceux des années précédentes.

5 On pourrait considérer que l'emprunt hypothécaire est une forme d'épargne forcée mais, comme nous l'avons mentionné, les ménages pauvres sont principalement locataires.

Ici aussi on retrouve les écarts habituels entre les régions : 57,6% et 55,6% des habitants de Bruxelles et de la Wallonie ne peuvent vivre plus de trois mois sur leur épargne. En Flandre, cette proportion reste limitée à 28,6%.

Les écarts sont aussi marqués entre catégories sociales. 72% des chômeurs déclarent ne pas pouvoir continuer à vivre plus de trois mois selon le même niveau de vie. Cette proportion est de 70% pour les familles monoparentales et les locataires, 52% chez les personnes à niveau d'instruction faible. Les Belges qui appartiennent au groupe à risque de pauvreté et d'exclusion sociale ont clairement moins d'épargne disponible, puisque 75% d'entre eux ne pourraient pas continuer à vivre selon le même niveau de vie pendant 3 mois (contre 33% pour les autres).

Durée de capacité à maintenir son niveau de vie grâce à l'épargne



Source Statbel (2021) : module endettement et niveau de vie 2020 UE-SILC.

L'enquête SILC montre aussi que 8 % des Belges vivent dans un ménage où plus de 40 % du revenu disponible est consacré aux frais de logement, tels que le loyer, les intérêts sur l'emprunt hypothécaire et les coûts énergétiques.

1.4 Espérance de vie

L'espérance de vie des pauvres est plus courte que celle des autres. Nous reprenons ici le travail de Joël Girès et Pierre Marissal, de l'ULB, qui ont composé des déciles avec un indicateur synthétique prenant en compte les revenus, le diplôme et le patrimoine⁶.

Espérance de vie des 10 déciles

	Hommes	Femmes
Décile 1	72,4	78,4
Décile 2	73,8	80,0
Décile 3	76,7	81,9
Décile 4	77,8	82,9
Décile 5	78,5	83,3
Décile 6	79,1	83,7
Décile 7	79,7	84,0
Décile 8	80,4	84,4
Décile 9	81,4	85,0
Décile 10	83,0	86,2

Source : l'Observatoire belge des inégalités (2020)

Les personnes les plus pauvres ont une espérance de vie moindre que celle des plus riches de **10,6 ans pour les hommes et 7,8 ans pour les femmes**. Ces durées représentent 15% de la durée de vie des hommes du premier décile, et 9% chez les femmes. Cette différence persiste si l'on considère l'espérance de vie en bonne santé (ou espérance de vie sans invalidité ESVI). En 2011, l'écart en ESVI à l'âge de 25 ans entre les niveaux d'éducation le plus bas et le plus élevé était de 10,5 pour les hommes et 13,4 ans pour les femmes.⁷

1.5 Revenus et patrimoines

Le niveau des ressources tient à deux éléments : le revenu et le patrimoine, inégalement distribués dans la population.

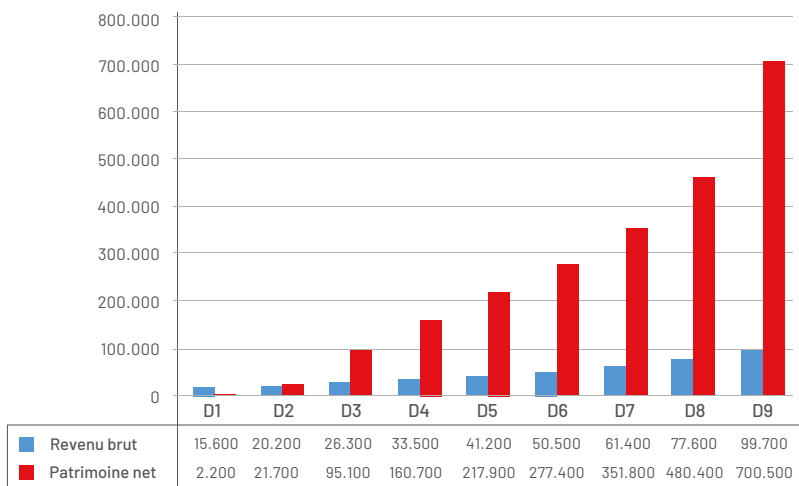
Les distributions de revenus et de patrimoines diffèrent, en Belgique comme dans de nombreux pays : la répartition des patrimoines est nettement plus inégalitaire que celle des revenus.⁸

6 Girès, J. et Marissal, P. (2020). Inégaux face à la mort, en ligne sur l'Observatoire belge des inégalités. Voir aussi Thierry Eggerickx, Jean-François Léger, Jean-Paul Sanderson et Christophe Vandeschrick, « Inégalités sociales et spatiales de mortalité dans les pays occidentaux. Les exemples de la France et de la Belgique », Espace populations sociétés [En ligne], 2018/1-2 | 2018

7 Voir belgiqueenbonnesanté.be

8 Voir les deux notes documentaires du Conseil Central de l'Économie sur la distribution de revenu (CCE 2016 - 1548) et de patrimoine (CCE 2018-0779)

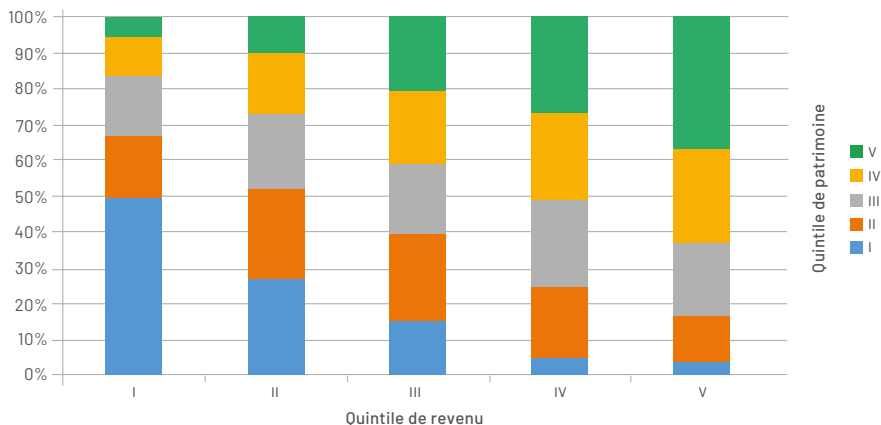
Distribution du revenu brut annuel et du patrimoine net par décile en Belgique (2014)



Source : Conseil Central de l'économie

Bien que différentes dans leur niveau, les courbes de distribution sont semblables dans leur forme. Il y a donc une concentration des revenus et des patrimoines. **Les personnes à faible revenu sont aussi à faible patrimoine.**⁹

Distribution conjointe des revenus et du patrimoine (pourcentage du nombre total de ménages composant un quintile de revenu en 2014)



Source : BNB HFCS 2017

9 Banque Nationale (2017), présentation des résultats de l'enquête Household Finance and Consumption Survey (HFCS) par Philippe De Caju et Christophe Piette.

Face à cette distribution inégale des revenus et patrimoines, l'État a mis en place une politique de taxes et transferts importante. La redistribution des richesses par les impôts et les prestations sociales permet de réduire les inégalités et la pauvreté de manière conséquente. Sans le système de transfert, toutes autres choses égales par ailleurs, le niveau de pauvreté serait deux fois plus élevé que ce qu'il est actuellement. Ou, dit autrement, **la redistribution par les taxes et transferts réduit de plus de moitié le risque de pauvreté (à revenus avant taxes et transferts inchangés).**¹⁰

En Belgique, **cet effet de redistribution est stable dans le temps.** Cela fait exception à la tendance générale dans les pays de l'OCDE, pour lesquels on constate en moyenne une atténuation de l'effet redistributif des impôts et prestations sociales depuis les années '90¹¹. La redistribution au travers de la fiscalité et des prestations se double d'une politique de gratuité ou tarifs réduits d'une panoplie de services publics (logement social, tarifs sociaux pour le gaz, l'électricité ou les crèches...) et de services non marchands plus ou moins subsidiés et plus ou moins activés par les personnes/ménages en fonction de divers paramètres (santé, enseignement, culture...); l'ensemble est si large qu'il est assez difficile de mesurer l'effet redistributif net.

À cette difficulté de mesure s'ajoute un « effet Matthieu », peu visible mais réel, lié à la mortalité précoce. En effet, notre sécurité sociale redistribue implicitement les ressources des personnes pauvres à espérance de vie plus courte vers les personnes plus riches à espérance de vie plus longue. Concrètement, les bas revenus ont 4 fois plus de risque de décéder avant 65 ans que les plus riches (24% contre 6%).¹²

Bref, si le système de redistribution et de sécurité sociale reste globalement efficace pour redistribuer les ressources, il n'empêche pas un **double décrochage des plus riches et des plus pauvres.** Ceci apparaît dans la distribution des revenus, visualisée par la parade des nains et des géants de Jan Pen¹³, comme dans celles des patrimoines¹⁴. La mesure classique des inégalités d'une distribution de revenu ou de patrimoine utilise l'indice de Gini. Mais force est de constater que cet indice n'est pas très visuel, et dire que cet indice est passé de 35% à 45% n'est pas explicite. En 1970, Jan Pen proposa d'utiliser la "parade des nains" afin de mieux illustrer la taille des inégalités. Pour décrire des inégalités de ressources, il représente des individus dont la taille est proportionnelle à celles-ci.

10 Voir Bakker V., Caminda K., Goudswaard K. et Van Liet O. (2019). Redistribution des revenus et réduction de la pauvreté par les allocations sociales et les impôts en Belgique et aux Pays-Bas. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, p. 307.

11 Causa O. et M. Hermansen. (2019). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. Working paper 1453,

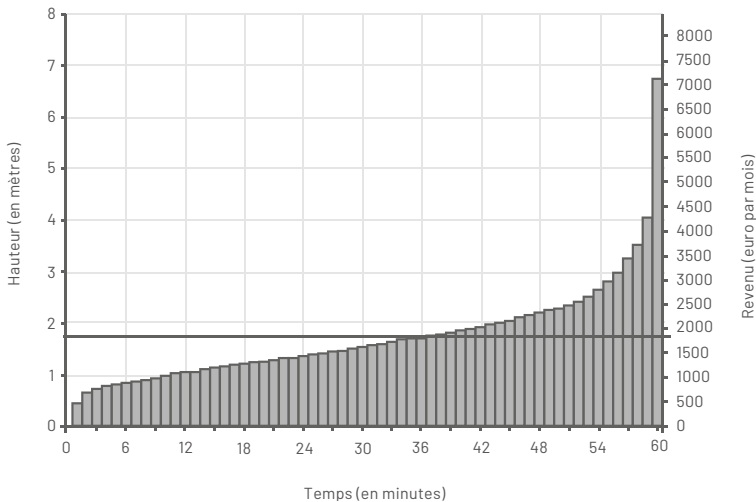
12 Voir Baurin A. & Hindriks J. (2022) Intergenerational consequences of pension reforms : tension between democracy and equality, LIDAM DP 2022/08

13 Capéau B. et al, (2021) Well being in Belgium : beyond happiness and income, Springer. Voir aussi Houghton J. et Khanker, S. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. Washington : World Bank.

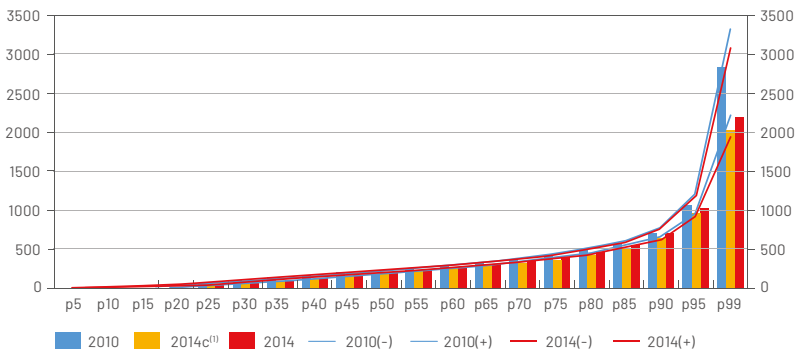
14 De Caju Ph. et Piette C, opcit, p. 13

Cela donne comme illustration les tableaux suivant de la distribution des revenus (en haut) et des patrimoines (en bas), en Belgique. Dans cette parade il y a quelques rares géants et beaucoup de nains.

Distribution des revenus

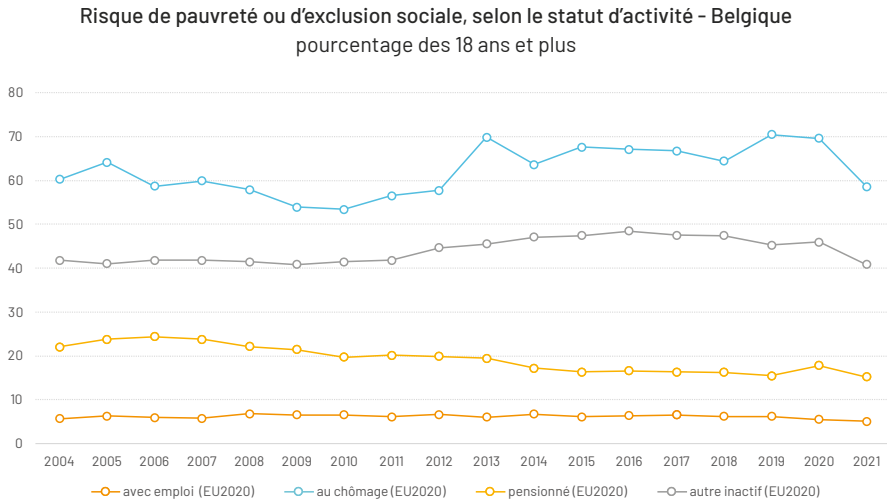


Distribution des patrimoines



1.6 Emploi et piège à l'emploi

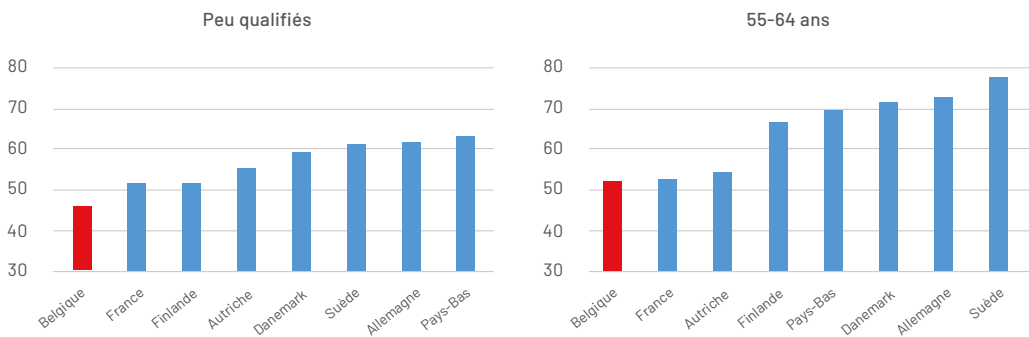
Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est directement fonction du statut en termes d'emploi. Ainsi, ce risque est dix fois plus important pour les personnes au chômage que pour celles qui ont un emploi.

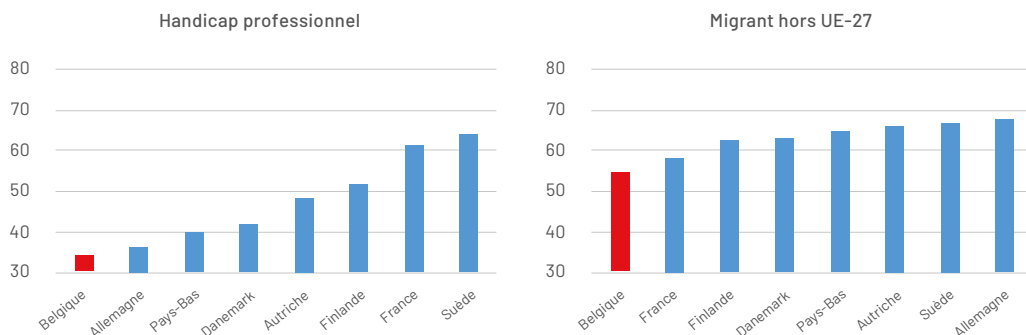


Source : Indicators.be

Les taux d'emploi sont trop faibles en Belgique, et cela est plus marqué pour les groupes à risque de pauvreté comme l'indique le graphique suivant.

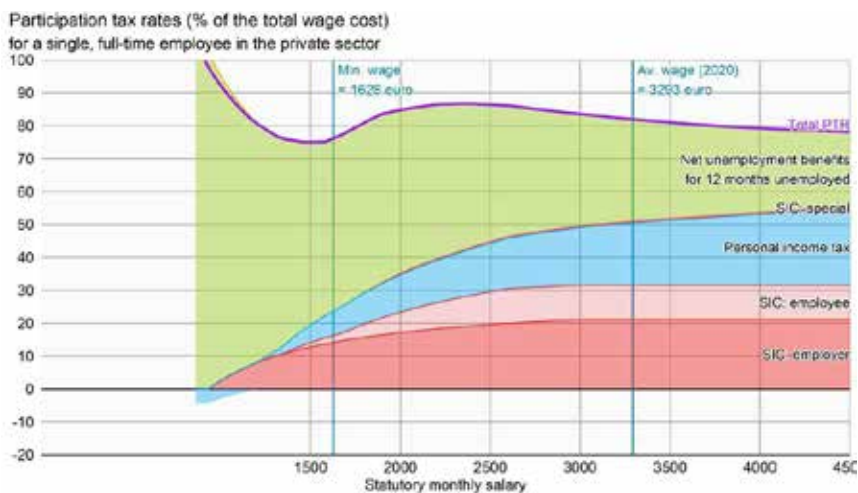
Taux d'emploi selon les groupes (2019)





Source : Marx & Horemans (RBSS 2020) sur base de Eurostat Labour Force Survey 2019

Le risque de pauvreté chez les chômeurs et les peu qualifiés est très élevé en Belgique.¹⁵ Une mesure d'intervention qui vient immédiatement à l'esprit consiste à promouvoir l'accès à l'emploi pour cette catégorie. Un obstacle important à cet accès pour les bas salaires est notre fiscalité, combinée à un faible écart entre salaire minimum et allocation de chômage. Cet effet combiné est indiqué dans le graphique suivant. Le taux de taxation effectif pour les chômeurs mesure la (dés)incitation fiscale et parafiscale à travailler par comparaison au chômage. Le taux de taxation effectif est égal à 1- écart entre salaire net et allocation de chômage divisé par le coût salarial. Comme l'indique le graphique ci-dessous, ce taux de taxation effectif est proche de 100% pour les bas salaires, ce qui constitue un véritable « piège à l'emploi ».



Source: Department of Economics - KU Leuven; simulations using EUROMOD, Belgian tax & benefit system 2020.

Note: Simulation for a full-time earner working an entire year; outcomes before the min. wage must be interpreted with care.

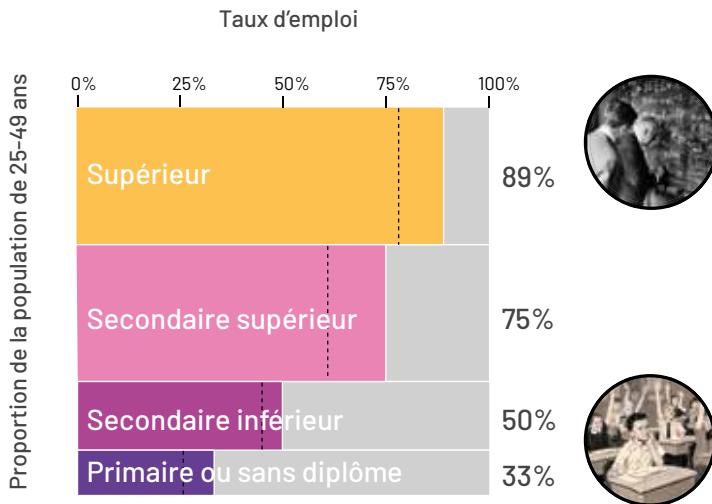
Source : Van Heukelom & Decoster, *Effectieve aanslagvoeten in België, 2021*

¹⁵ Attention aux comparaisons internationales : il y a beaucoup plus de travailleurs à très petits revenus du travail en Allemagne, mais les aides (ex : logement) sont plus généreuses.

Concernant le faible taux d'emploi des migrants hors UE en Belgique (55% contre plus de 65% aux Pays-Bas et en Allemagne), nous pensons que le problème est plus important que celui de la seule formation. En effet les migrants non EU ne sont pas nécessairement moins formés que ceux en Allemagne ou aux Pays-Bas. Il faut ici se poser la question des biais cognitifs chez les employeurs. Un article récent du NY Times illustre la puissance des biais cognitifs dans l'égalité de genres (<https://www.nytimes.com/interactive/2021/10/14/opinion/gender-bias.html>). Une sous-estimation de 3% des capacités professionnelles des femmes se traduit dans le jeu des promotions sociales en cascade par une disparition progressive des femmes dans les postes de direction. Ce résultat est décevant, mais aussi encourageant car il nous montre qu'il suffirait de peu (en corrigeant ce biais de 3%) pour briser le plafond de verre qui freine la mobilité sociale des femmes. Nous pouvons, de la même manière, envisager briser le plafond social en corrigeant nos biais cognitifs à l'encontre des migrants non EU.

Le taux d'emploi est lui-même lié au niveau de formation. Logiquement, ceux qui n'ont pas de travail ont plus de risque d'être pauvre. Et les personnes à plus bas niveau de formation sont celles qui peinent le plus à accéder/restent à l'emploi.

Taux d'emploi par niveau de diplôme de la population wallonne (2020)



Source : Statbel - Enquête sur les forces de travail

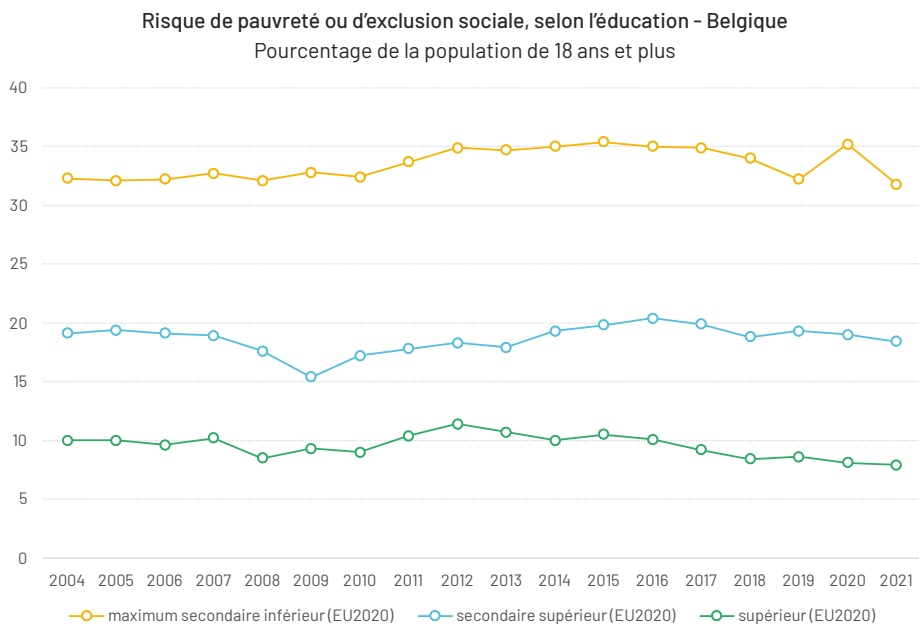
Source : Karim Douieb (Jetpack.AI) Economics Graduation Ceremony 2021,
Louvain la neuve 26 novembre 2021 (autorisation de l'auteur)

Le lien entre pauvreté et emploi apparaît encore dans le lien entre risque de pauvreté et proportion des revenus du ménage issue du travail, c'est-à-dire l'intensité du travail. Ce risque est près de 30X plus important pour les ménages à très faible intensité de travail, dont moins de 20% des revenus viennent du travail, que pour les ménages à très haute intensité de travail, dont plus de 80% des revenus sont issus du travail.¹⁶

Par comparaison avec d'autres pays, **le risque de pauvreté lié à la faible intensité en travail est particulièrement élevé en Belgique.**

1.7 Formation

Le niveau de formation est l'une des variables clés en matière de pauvreté : une personne peu formée a accès à un emploi moins bien rémunéré et plus précaire. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est donc directement fonction du niveau d'enseignement. Les personnes les moins formées connaissent 4 fois plus le risque de pauvreté et d'exclusion sociale que les personnes les mieux formées.



Source : Indicators.be

16 Note CCE 2016 - 2048, opcit., p. 39

En comparant avec les pays voisins, l'emprise du diplôme est particulièrement élevée en Belgique.

2018	Tous	Sec inf	Sec & post	Sup	Inf/sup
Belgique	19,20	34,00	18,80	8,40	4,05
Danemark	17,10	23,30	17,60	13,10	1,78
Allemagne	19,00	38,00	20,70	11,20	3,39
France	15,60	23,40	15,50	8,50	2,75
Luxembourg	19,50	25,90	18,80	13,60	1,90
Pays-Bas	16,80	21,90	18,80	11,20	1,96
Royaume-Uni	22,00	33,80	23,60	13,20	2,56
Suisse	16,60	30,50	17,30	9,30	3,28
Moyenne	18,23	28,85	18,89	11,06	2,61

Source : Eurostat

1.8 Santé et relations sociales

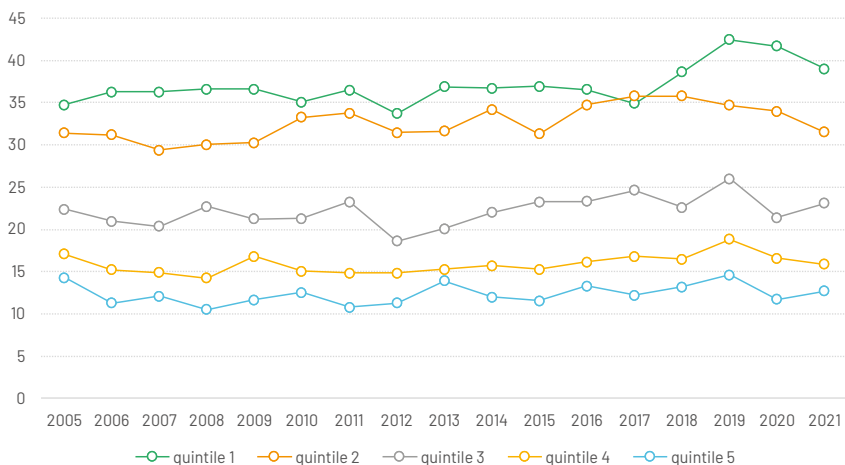
Les données du Bureau du Plan, qui travaille avec des quintiles, montrent que **les personnes aux revenus les plus bas sont en moins bonne santé.**

Le constat vaut pour la santé physique (mesurée notamment aux limites des activités quotidiennes¹⁷ et aux maladies de longue durée¹⁸).

17 En ligne sur https://www.indicators.be/fr/i/G03_LUA/Limitation_dans_les_activit%C3%A9s_quotidiennes

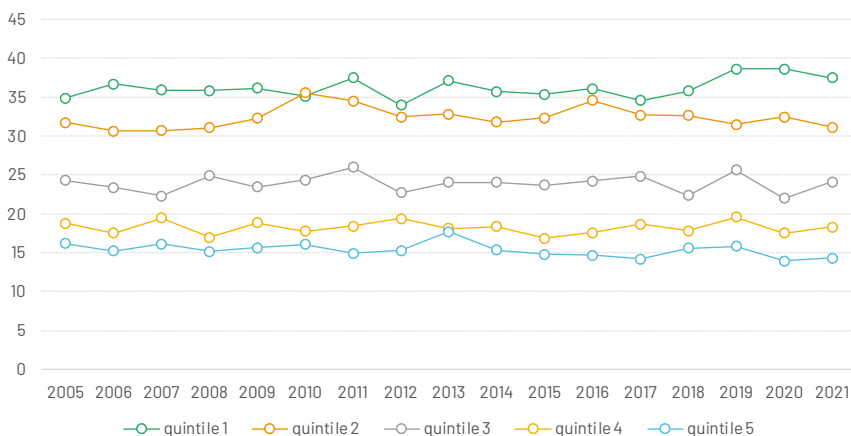
18 https://www.indicators.be/fr/i/G03_LSI/Maladie_ou_probl%C3%A9me_de_sant%C3%A9_de_longue_dur%C3%A9e

Limitation dans les activités quotidiennes selon le revenu - Belgique
pourcentage de la population de 16 ans et plus



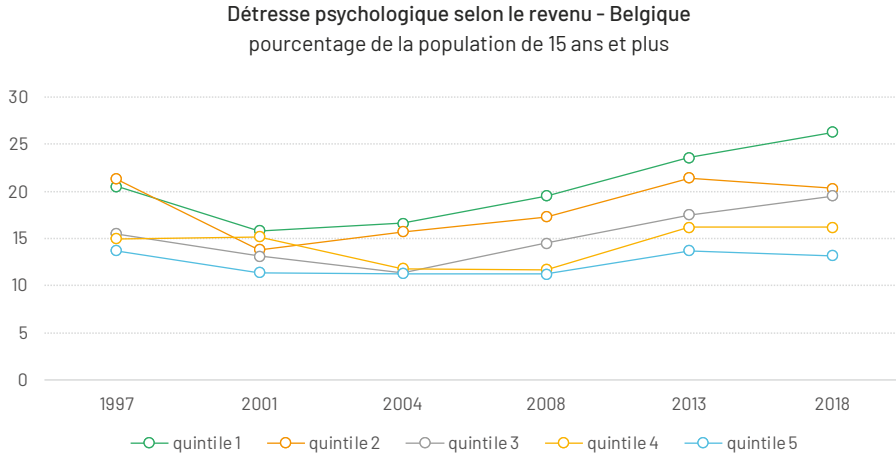
Source : Indicators.be

Maladie ou problème de santé de longue durée selon le revenu - Belgique
pourcentage de la population de 16 ans et plus

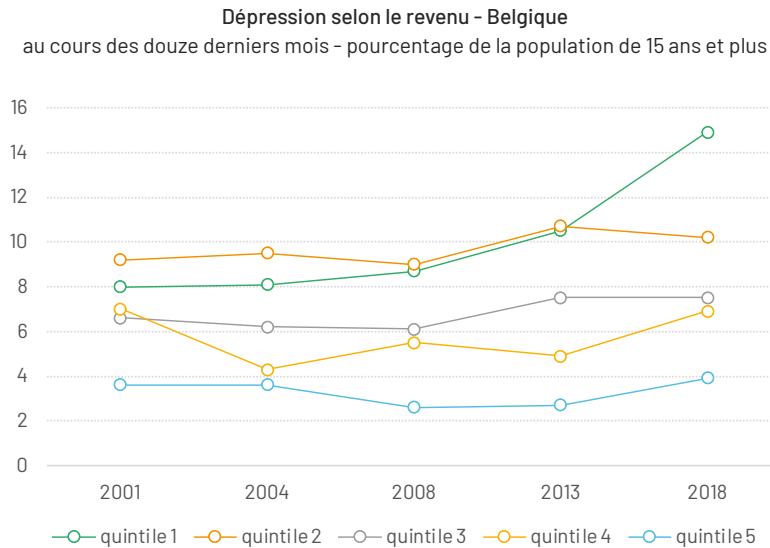


Source : Indicators.be

Le constat vaut aussi pour la santé mentale (mesurée notamment à la détresse psychologique¹⁹ ou à la dépression²⁰).



Source : Indicators.be

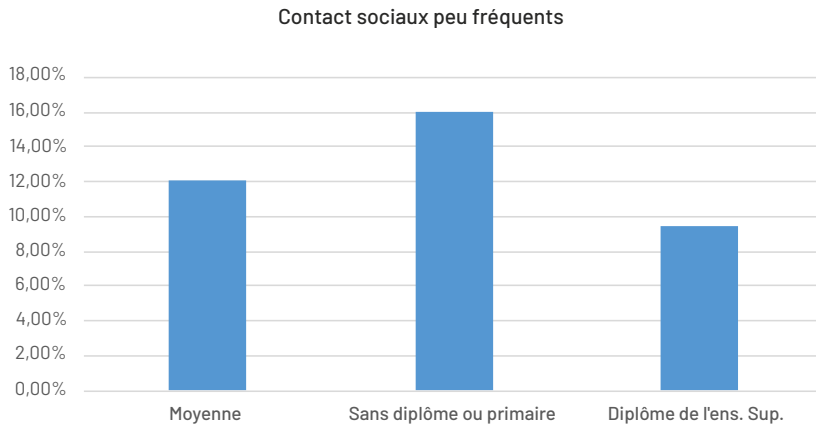


Source : Indicators.be

19 https://www.indicators.be/fr/i/G03_PSD/Détresse_psychologique, https://www.indicators.be/fr/i/G03_DEP/Dépression et https://www.indicators.be/fr/i/G03_SAT/Évaluation_de_sa_propre_existence

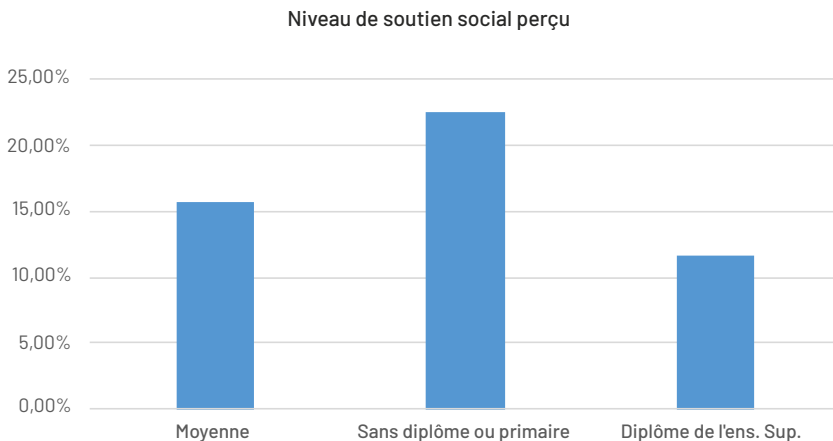
20 https://www.indicators.be/fr/i/G03_DEP/Dépression et https://www.indicators.be/fr/i/G03_SAT/Évaluation_de_sa_propre_existence

Il vaut encore pour la santé dite « sociale », c'est-à-dire à la manière dont les personnes entrent en relation et interagissent avec d'autres (mesurée notamment à la fréquence des contacts sociaux, au sentiment de pouvoir compter sur son entourage et à l'insatisfaction par rapport aux contacts).²¹ Le pourcentage de personnes déclarant avoir des contacts sociaux peu fréquents, soit moins d'une fois par semaine, est plus important pour les personnes peu diplômées (sans diplôme ou primaire) que pour les personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur.



Source : Braekman et al. (2020).

Le pourcentage de personnes déclarant un faible soutien social diminue à mesure que le niveau d'instruction augmente.



Source : Braekman et al. (2020).

²¹ Voir Braekman E., Berete F., Charafeddine, R et Drieskens S. (2020). Enquête de Santé 2018 de Sciensano.

Le module « participation sociale et culturelle » de l'enquête SILC de 2015 donne des indications semblables en prenant comme critère le risque de pauvreté, et non plus le niveau de formation.²²

Le taux de participation citoyenne par le biais du volontariat augmente avec le niveau de formation, donc de richesse : les diplômés d'un master s'engagent près de six fois plus que les diplômés de l'enseignement primaire.²³

	Proportion de la population belge qui fait du volontariat
Aucun diplôme	2,4%
Enseignement primaire	2,4%
Enseignement secondaire inférieur	5,5%
Enseignement secondaire supérieur et post-secondaire	6,3%
Enseignement supérieur non universitaire (bachelier)	11,9%
Enseignement universitaire (master)	14,1%

Source : Dudał et Hustinx (2020)

1.9 Logement

Les personnes aux revenus les plus bas sont les moins bien logées : elles sont aussi très rarement propriétaires.²⁴

22 Voir Statbel

23 Voir P. Dudał et L. Hustinx. (2020). Le volontariat en Belgique. Chiffres-clés.

24 Girès, J. et Marissal, P. (2020), opcit, en ligne sur l'Observatoire belge des inégalités

Caractéristiques des 10 déciles

	Faible revenu	Haut revenu	Peu diplômé	Diplômé du supérieur	Locataire	Propriétaire d'un logement
Décile 1	56%	0%	99%	0%	96%	1%
Décile 2	45%	3%	69%	0%	67%	18%
Décile 3	37%	5%	66%	8%	30%	23%
Décile 4	25%	7%	55%	8%	12%	26%
Décile 5	14%	7%	35%	7%	5%	39%
Décile 6	9%	20%	20%	12%	7%	49%
Décile 7	7%	39%	13%	33%	3%	52%
Décile 8	2%	57%	7%	57%	5%	59%
Décile 9	0%	89%	1%	73%	0%	64%
Décile 10	0%	100%	0%	100%	0%	73%

Source : Observatoire belge des inégalités.

Près de 10% des ménages sont confrontés à des problèmes de logement : surpeuplement (pour 1,3% des ménages), incapacité à chauffer convenablement (5,3%), humidité ou moisissures (4,1%). La qualité de logement a des conséquences en termes de santé (maladies chroniques, infectieuses, accidents...) et de mortalité.²⁵

Si la tendance générale est à l'augmentation de la qualité des logements en Belgique, on constate par contre une hausse des prix. Cette dernière entraîne une difficulté de logement et à devenir propriétaire, qui affecte en particulier les bas revenus. Par comparaison avec les autres pays européens, le phénomène est particulièrement marqué en Belgique²⁶.

Entre 2000 et 2016 le prix du logement en proportion du revenu est passé de 90% à 139% en Belgique. C'est la plus forte hausse dans la Zone Euro où le prix du logement par rapport au revenu est passé de 95% à 108%. En Allemagne ce ratio a même diminué pour passer de 95% à 87% entre 2000 et 2016. Aux Pays-Bas, le ratio est resté stable à 118%. En France il a augmenté pour passer de 80% à 120%.

25 Voir Damiens, Joan Jany ; Eggerickx, Thierry ; Gourbin, Catherine ; Majérus, Paul ; Masquelier, Bruno ; et. al. (2019), CAUSINEQ. *Causes of health and mortality inequalities in Belgium: multiple dimensions, multiple causes*. Voir aussi Otavova, M. (2021). *Inequalities in mortality associated with housing conditions in Belgium between 1991 and 2019*.

26 Index européen du mal logement a été établi dans le cadre du Regard sur le mal logement européen publié par FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre, p. 51.

1.10 Bien-être

Les travaux de Capéau et al.²⁷, basés sur une enquête à grande échelle menée auprès d'un échantillon représentatif de plus de 3400 adultes issus de 2000 familles belges, montrent qu'il est possible d'être pauvre et heureux à la fois : près de 9% personnes cumulant un faible niveau de consommation, une mauvaise santé et un mauvais logement se considèrent comme plus satisfaites de leur vie que 70% des personnes en meilleure situation objective.

Cette recherche vise à établir un équilibre entre les mesures matérielles de la pauvreté et ses mesures plus subjectives. Car les mesures subjectives de la pauvreté sont fortement biaisées par les ambitions et attentes personnelles. Celui qui échoue dans ses ambitions se sentira plus malheureux, en dépit d'une situation matérielle plus confortable, que celui qui ne nourrit aucune ambition particulière. A l'inverse, les mesures objectives de la pauvreté ne tiennent pas compte de l'importance variable que les personnes accordent aux différentes dimensions de la vie matérielle (consommation, revenu, logement...). Comme le disait Victor Hugo, « celui qui n'est pas capable de supporter la pauvreté n'est pas capable d'être libre ». Or le sentiment de liberté est un puissant élixir de bonheur. Sans surprise, on retrouve donc dans les enquêtes de satisfaction des pauvres heureux.

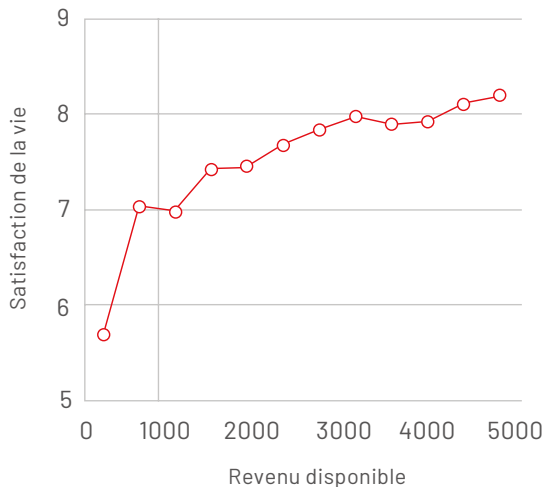
Consommation personnelle	Santé	Logement	Satisfaction dans la vie 0-8	Satisfaction dans la vie 9-10
Faible	Faible	Faible	91,2%	8,8%
Elevé	Elevé	Elevé	72,3%	27,7%

Source : Capéau et al, *Regards Économiques*, n°144, Janvier 2019

Ce constat se comprend donc, mais interpelle dans le cadre d'une réflexion politique et d'une exigence de justice sociale. Il doit être mis en regard de deux éléments.

27 Capéau B. et al. (2021). Well being in Belgium : beyond happiness and income, Springer, ainsi que la présentation dans le n° 144 de *Regards Économiques*.

Le premier, c'est le poids des masses. Les pauvres plus heureux que les riches sont une minorité. Les revenus restent décisifs. Cette évidence du minimum nécessaire à notre vie courante apparaît dans le fait que, **sous un certain seuil, la satisfaction dans la vie est très largement liée à une croissance du revenu disponible**. Au-delà, le revenu importe encore, mais de manière moins décisive.



Source : Capéau et al, *Regards Economiques*, n°144, Janvier 2019

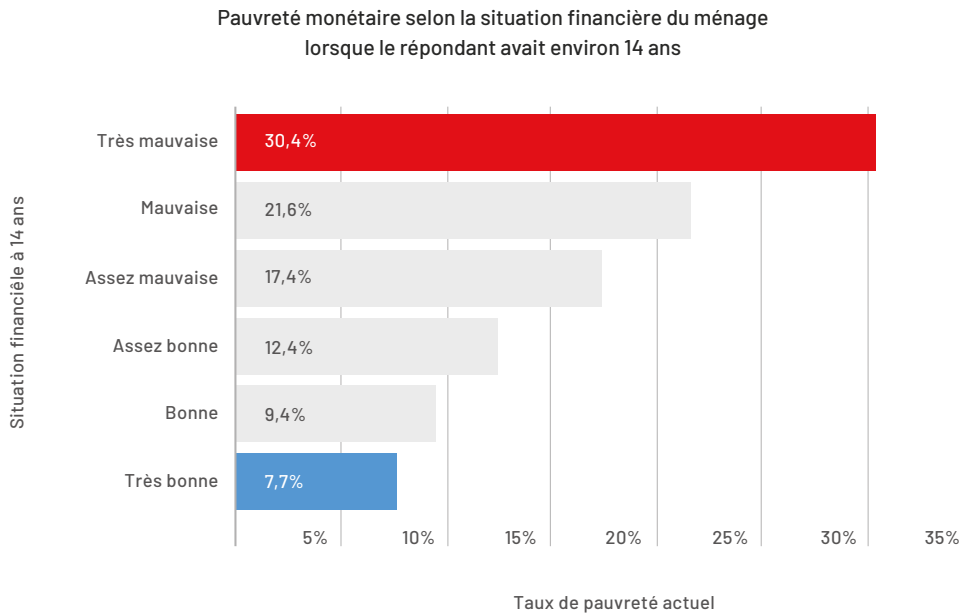
La ligne verticale indique le revenu au seuil de risque de pauvreté et d'exclusion, à 60% du revenu médian. On voit que c'est au-delà, et non pas à ce montant précis, que la satisfaction commence à monter « en douceur ».

C'est que le minimum nécessaire ne peut être réduit à une donnée unique et statistique. Il est, au contraire, variable selon les situations. Une étude sur **les budgets de référence pour une vie digne (REDI)** a défini comment ce montant minimum peut être mesuré sur des critères individualisés. Dans de nombreuses situations, ces montants **sont au-dessus des allocations ou salaires minimums**.

Le second élément, c'est la distinction entre le bonheur et le bien-être, qui a amené les auteurs à proposer un nouvel indicateur de bien-être. Ce travail, quoique fort intéressant, dépasse l'objet de notre rapport.

1.11 Mobilité sociale et trappe de la pauvreté

Dans le cadre de l'enquête EU-SILC, Statbel a étudié la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Il a été demandé aux répondants de l'enquête, âgés de 25 à 59 ans, quelles étaient leurs conditions de vie à l'adolescence. Il apparaît que, **parmi ceux ayant vécu dans un ménage en difficultés financières, 30,4% vivent sous le seuil de pauvreté monétaire en 2019**. A l'inverse, parmi ceux ayant vécu dans un ménage en bonne santé financière, le taux de pauvreté actuel est divisé par quatre (soit 7,7%).



Source : Statbel : transmission intergénérationnelle de la pauvreté (SILC EU 2019)

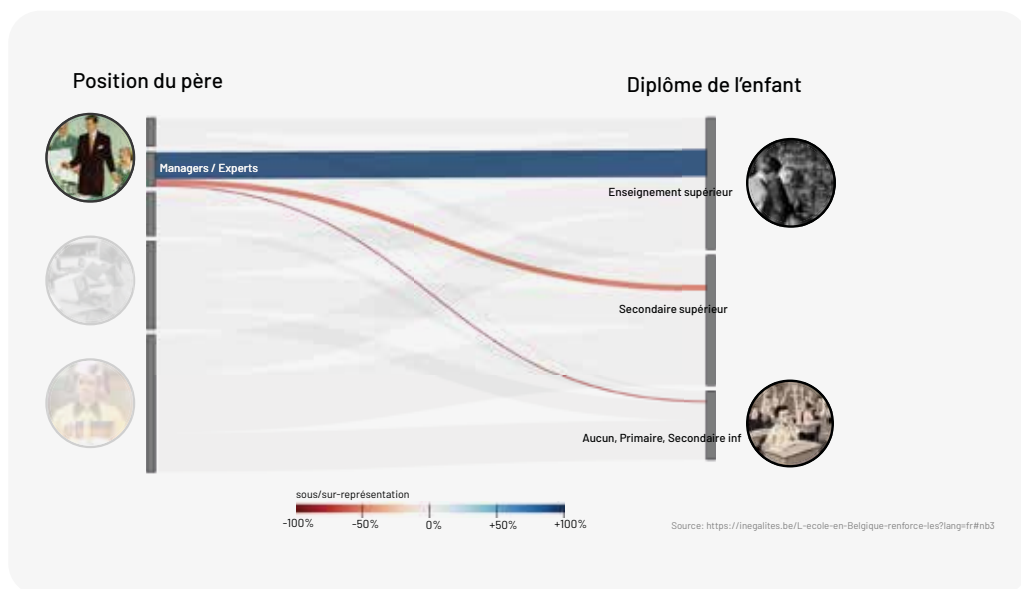
Le niveau d'étude des parents est aussi un déterminant puissant du risque de pauvreté ultérieure de l'enfant. Les personnes dont le père avait un faible niveau d'éducation sont 31,2% à avoir clôturé des études supérieures, pour 56,8% quand le père avait un niveau d'éducation moyen et 79,4% pour ceux dont le père était diplômé du supérieur. La relation avec le niveau d'étude de la mère est identique, et même légèrement plus marquée : lorsque la mère est hautement diplômée, 81% des répondants le sont également. Un indicateur qui résume cette transmission intergénérationnelle de la pauvreté au travers de l'éducation est la corrélation entre le niveau d'étude des parents et le risque de pauvreté ultérieure des enfants. Le taux de risque de pauvreté actuel est doublé pour une personne issue d'un ménage où les parents étaient faiblement instruits par rapport aux autres.

Niveau d'études le plus élevé atteint par les parents	Risque de pauvreté monétaire
Faible	16%
Moyen	8%
Élevé	7%

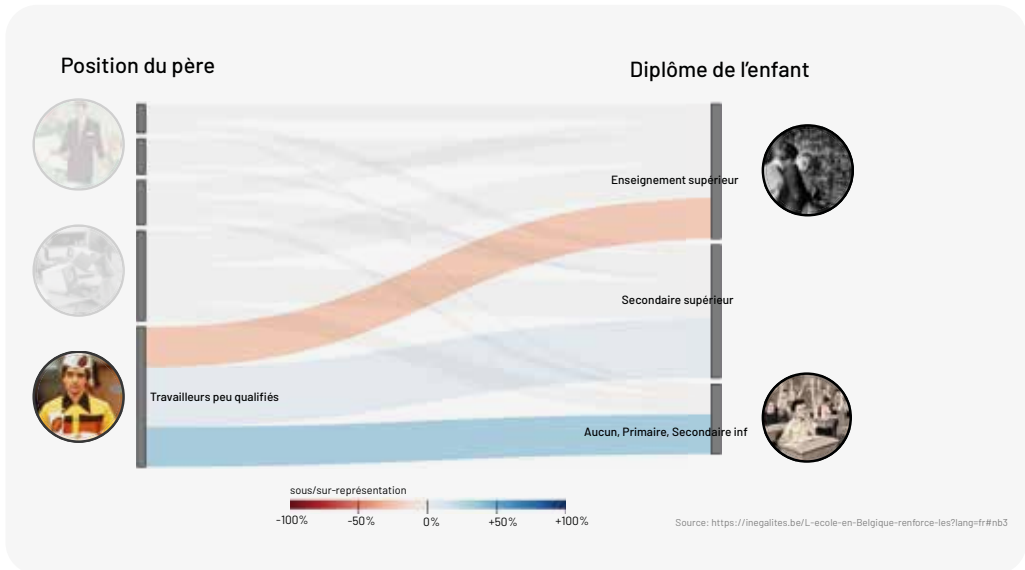
Source : Statbel : transmission intergénérationnelle de la pauvreté (SILC EU 2019)

Pour comprendre cette corrélation il faut se pencher sur les inégalités sociales qui traversent l'ensemble de notre système scolaire. Les graphiques suivants illustrent la panne de l'ascenseur social dans notre pays. Les étudiants dont le père a un statut social élevé sont surreprésentés massivement dans l'enseignement supérieur et, à l'inverse, les étudiants dont le père a un statut de travailleur peu qualifié sont massivement surreprésentés dans le groupe des diplômés du secondaire inférieur.

Influence du statut social

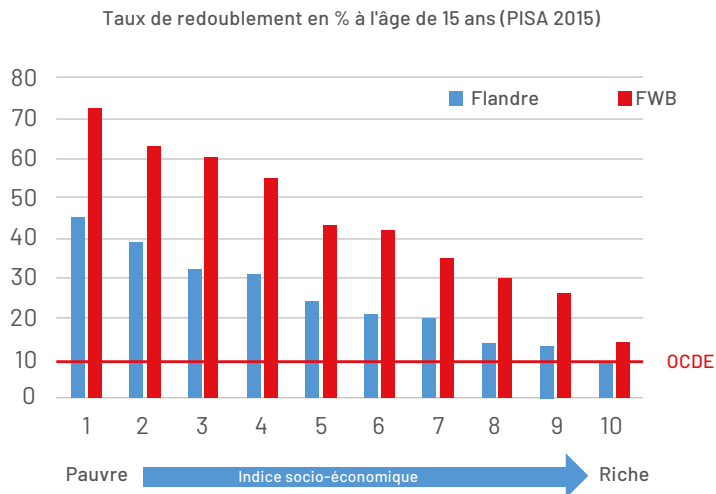


Influence du statut social



Source : Karim Douieb (Jetpack.AI) Economics Graduation Ceremony 2021, Louvain la neuve 26 novembre 2021 (autorisation de l'auteur)

Le risque d'échec scolaire est aussi fortement corrélé à l'origine sociale des élèves. Dewitte et Hindriks (2017) ont montré, sur base des données d'enquête PISA 2015, qu'un enfant de milieu défavorisé à 7 fois plus de risque de redoubler au moins une fois à 15 ans qu'un enfant issu de milieu favorisé ;



Cet échec scolaire massif dans les familles modestes se combine avec un biais dans la réorientation scolaire. Comme l'indique le rapport UNIA 2017, en cas d'échec scolaire, un enfant d'origine sociale modeste issu de l'immigration a deux fois plus de risque de se voir ré-orienter vers l'enseignement technique ou professionnel qu'un enfant belge issu de famille aisée (56% contre 33%). Ce biais dans la réorientation scolaire pose véritablement question.

Le décrochage scolaire est aussi fortement marqué par l'origine sociale de l'élève et contribue à renforcer la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Pour paraphraser Barack Obama « abandonner ses études et quitter l'école prématurément équivaut à faire une croix non seulement sur son propre avenir, mais aussi sur celui de sa famille et de son pays ».

Les jeunes entre 18-24 ans qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, et qui ne poursuivent ni études ni formations, sont désignés comme étant en décrochage scolaire. Ils risquent une exclusion sociale et économique. Parmi ces jeunes en décrochage, 60% étaient au chômage. Dans ce dernier groupe, seulement 66% recherchaient activement du travail, ce qui veut dire que 34% des jeunes en décrochage scolaire ont renoncé à une carrière professionnelle. Les taux de décrochage scolaires varient entre régions : 7% en Flandre, 12,9% en Wallonie et 14,4% dans la Région de Bruxelles Capitale. Il n'est pas facile de faire baisser ces taux : le problème est aussi tenace que celui de la pauvreté.

En outre, il existe une importante différence de décrochage scolaire entre les garçons et les filles (respectivement 11,8% et 7,7%) ainsi qu'au sein de divers autres sous-groupes : dans les quartiers défavorisés où le retard scolaire est fréquent (17% de décrochage), chez les élèves qui cumulent les redoublements (entre 28% et 44% de décrochage) et chez les élèves allochtones hors UE (38% de décrochage), chez les élèves dont la mère a un niveau d'instruction faible (18%).

Risque de décrochage scolaire (en %)		
Quartier	retard scolaire important	17
	autre que l'école	22
Langue parlée à la maison	identique à l'école	7
	primaire	18
Niveau étude mère	plus que primaire	6
	plus 2 ans	44
Retard scolaire	2 ans	28
	1 an	10
	aucun	1
	Non Belge Non-EU	38
Nationalité	Non Belge EU	24
	Belge	10

Source : Dewitte et Hindriks (2017) *L'École de la Réussite (Skribis)*.

Cette influence de l'origine sociale des élèves sur les résultats scolaires est un puissant vecteur de transmission de la pauvreté des parents aux enfants. Comme l'ont montré Arenas et Hindriks (2021a,b) cette transmission est plus marquée dans les systèmes scolaires qui combinent des écoles inégales avec de la ségrégation sociale.²⁸ Malheureusement, c'est le cas du système scolaire belge tant francophone que néerlandophone : nous avons un taux de ségrégation sociale et d'inégalité de niveaux scolaires entre écoles parmi les plus élevés de l'OCDE.²⁹

28 Arenas and Hindriks (2021a) : Intergenerational mobility and unequal school opportunity, *The Economic Journal*, vol 131, pp1027-1050. Arenas and Hindriks (2021b), Intergenerational mobility and school inequality in the US, *Research Outreach* n° 123, 122-125, June 2021.

29 Dewitte et Hindriks (2017) *L'École de la Réussite, Skribis*.

2. Moyens et résultats

2.1 Les dépenses de protection sociale

En comparaison de pays voisins et semblables³⁰, **les dépenses de sociales publiques rapportées au PIB** sont en Belgique les plus élevées, juste derrière la France. Elles **représentent 28,9% du PIB, contre 20% en moyenne dans l'OCDE**. Il s'agit de l'ensemble des dépenses sociales publiques dont la gestion est assurée par les administrations publiques centrale, locales et organismes de sécurité sociale. Cela représente environ 10.000 euros par habitant. Ces dépenses comptaient pour 24,7% du PIB il y a vingt ans.

Les Pays-Bas sont un cas intéressant : un taux de pauvreté sous la moyenne et comparable à la France, pour un niveau de dépenses sociales dans le PIB deux fois plus faible que la France. Cela résulte des contraintes budgétaires ayant conduit les Pays-Bas, comme d'autres pays, à durcir les critères d'accès à l'aide sociale, à minorer la revalorisation des prestations, et à « privatiser les dépenses sociales » en transférant aux employeurs une plus large responsabilité dans la prise en charge des travailleurs malades ou handicapés. À titre d'exemple, entre 1990 et 2010 les dépenses sociales publiques sont passées aux Pays-Bas de 23,5% à 17,5 % du PIB. Cette baisse spectaculaire tient en grande partie à la réforme dont le système de santé a fait l'objet en 2006 et qui a entraîné une diminution de la part des dépenses publiques – le financement de l'assurance-maladie de base obligatoire s'appuyant depuis sur des fonds privés. S'ajoute à cela l'introduction, en 1994, du congé maladie à la charge de l'employeur.

Il convient de garder à l'esprit que la qualité des données sur l'effet des systèmes fiscaux (qui sont souvent des estimations fondées sur des modèles fiscaux), ainsi que sur les dépenses sociales privées et les dépenses des collectivités locales (du fait d'une sous-déclaration), n'est pas aussi bonne que la qualité des informations sur dépenses sociales publiques. Nous préférons donc restreindre la comparaison internationale sur base de ces dernières (contrairement à l'approche plus exhaustive des dépenses sociales par Eurostat). Si l'on tient compte des dépenses sociales privées (obligatoires ou facultatives pour l'employeur) et de l'impact des mesures fiscales (avantages fiscaux à finalité sociale), les différences entre pays en termes de dépenses sociales s'estompent.

³⁰ En utilisant les données Eurostat, nous avons comparé la Belgique avec le Danemark, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse.

Pays	Dépenses sociales publiques, % du PIB, 2019
France	31
Belgique	28,9
Allemagne	25,9
Espagne	24,7
Portugal	22,6
Luxembourg	21,6
Royaume-Uni	20,6
OCDE	20
Pays-Bas	16,1

Source : Base de données sur les dépenses sociales (OCDE 2020)

FAMILLES ET ENFANTS

Les dépenses sociales consacrées en Belgique aux familles et aux enfants représentent moins de 8% de l'ensemble des prestations sociales. Elles ont diminué, pour se situer à 7,46% contre 7,99% onze ans plus tôt. Ces dépenses sont sous la moyenne des pays voisins, qui est à 9,04%.

Le pourcentage de dépenses du Luxembourg est le double du nôtre, celui de l'Allemagne environ 50% plus important. La France est au même niveau que nous et le Royaume-Uni est 25% plus important.

CHÔMAGE

La Belgique dépense proportionnellement plus que la moyenne des autres pays pour le chômage : en 2018, les dépenses sont 40% plus hautes que la moyenne dans les pays comparés pour un taux de chômage de 15% de plus que la moyenne, soit un ratio de 122%.

PENSIONS

Les dépenses consacrées en Belgique aux pensions ont augmenté, pour se situer à 12,6% du PIB contre 11,1% onze ans plus tôt ; elles sont au-dessus de la moyenne des pays comparés, qui est à 12,06% ; l'augmentation est 1,5 fois plus importante chez nous que celle de la moyenne des autres pays. La France est le seul pays où les dépenses sont plus hautes et ont augmenté davantage.

2.2 Rapport dépenses / résultats

Par comparaison avec nos pays voisins, les dépenses publiques de la Belgique sont-elles efficaces et efficaces dans la lutte contre la pauvreté ?

Dans notre pays, le risque de pauvreté ou d'exclusion est quasiment stable dans la durée, autour de 20%. Cela signifie que, globalement, **nous ne** parvenons pas à le réduire et ne **sommes pas efficaces**.

Au terme de ce panorama chiffré, il apparaît que, **de manière générale, la Belgique n'est pas efficace dans sa lutte contre la pauvreté**.

Dans l'ensemble, d'un côté, **le risque de pauvreté ou d'exclusion est plus important que chez nos voisins**, de manière générale et pour de nombreuses catégories de la population.

De l'autre, **le niveau général des dépenses sociales publiques est plus élevé que dans la moyenne des pays voisins** (et aussi de l'OCDE)

De manière plus précise,

- Le risque de pauvreté ou d'exclusion des moins de 16 ans et des familles monoparentales est comparativement plus élevé en Belgique. Les dépenses de prestation sociales consacrées à cette partie de la population sont en baisse et moins élevées que chez nos voisins ;
- Le risque de pauvreté ou d'exclusion des 25-54 ans, partie de la population la plus active, est en hausse et comparativement plus élevé en Belgique. Pourtant, les dépenses en matière de chômage sont proportionnellement plus hautes en Belgique que dans les autres pays ;
- Le risque de pauvreté ou d'exclusion des plus de 55 ans est plus élevé que la moyenne des pays comparés, même s'il diminue. Les dépenses de pensions sont pourtant en hausse, et plus importantes que dans presque tous les autres pays (à l'exception de la France).

Outre les différences relatives aux catégories de population, il importe de souligner des différences entre pays.

Les deux pays qui ont le plus réduit leur taux AROPE, soit la France et l'Allemagne, sont ceux où les dépenses sociales publiques sont les plus importantes par rapport au PIB. Ils sont aussi ceux où ces dépenses par habitant rapportées au PIB/habitant ont le plus augmenté.

À l'inverse, les Pays-Bas qui ont les risques de pauvreté ou d'exclusion le plus faible, ont aussi les dépenses de protection sociale publiques les plus basses en % de PIB (17% contre 30% pour la France).

Il apparaît donc que **la Belgique peut mieux faire**, nettement mieux que ce qu'elle fait. Les Pays-Bas (mais aussi le Danemark), qui affichent moins de pauvreté et moins de dépenses sociales, pourraient nous inspirer. Évidemment les dépenses sociales baissent automatiquement si le nombre de pauvres baissent, mais la réalité dépasse cette équation budgétaire. La méthode et l'organisation de l'action sociale est différente de chez nous.

Si la lutte contre la pauvreté nécessite des moyens, il faut s'assurer que ceux-ci soient mieux alloués. La protection sociale en Belgique est aujourd'hui massivement orientée vers les seniors qui présentent des risques de pauvreté pourtant moins élevés (deux fois moins que les personnes inactives et trois fois moins que les chômeurs).³¹ La moitié de notre sécurité sociale (budget de 100 milliards, soit 8700 euros par habitant) est absorbée par des dépenses de pension en hausse continue (15 milliards de dépenses supplémentaires annuelles par rapport à 2010, dont trois quarts sont liées à des revalorisations des pensions).³² Plus d'un quart du budget de notre sécurité sociale est affecté aux soins de santé, dont les utilisateurs sont majoritairement des seniors. Avec le vieillissement de la population, et la non-préparation de la Belgique à son impact sur les maladies chroniques, nous allons devoir mieux rationaliser notre action sociale si on ne veut pas la rationner.

31 Voir section 1.6

32 Baurin et Hindriks (2019), Financement des pensions et le compte individuel pension, *Revue Belge de Sécurité Sociale* 2/2019, 333-359

3. Le coût de l'inaction

Pour conclure ce panorama chiffré de la pauvreté, nous souhaitons attirer l'attention sur le coût de la pauvreté pour la société dans son ensemble.

Là encore, il est nécessaire d'être prudent. Car une action coûteuse n'a pas nécessairement d'impact. Nous l'avons vu avec les données relatives aux dépenses sociales : la masse financière engagée n'a pas permis de réduire la pauvreté. Et cela apparaît aussi dans les entretiens avec les acteurs de terrain.

Mais il est certain que l'inaction est très coûteuse. Cette dimension est peu prise en compte dans les études et les débats politiques. L'inaction n'a pas de conséquences visibles. Or, elle est cruciale. C'est ce que les économistes appellent les coûts d'opportunité. S'il importe de s'interroger sur ce que l'on fait et dépense aujourd'hui, il importe tout autant de s'interroger sur ce que l'on ne fait pas et qui porte à conséquence, puis de mettre les deux en regard.

Le coût de la pauvreté peut être précisé en trois types. Le premier tient aux *coûts directs*, eux-mêmes composés des coûts de transferts, ou allocations diverses, et des charges d'accompagnement des personnes par les services sociaux. Le deuxième type tient aux *coûts indirects* qui sont liés aux conséquences de la pauvreté, comme les redoublements en classe, la précarité infantile, les carences alimentaires ou un recours accru aux urgences. Vient enfin le troisième type qui est le *coût social*. Ceci inclut notamment la création de richesse qui ne voit et ne verra pas le jour, ainsi que les impôts qui ne sont ni ne seront perçus. Mais on peut aussi prendre en considération les déséquilibres sociaux, en particulier liés à la précarité (comme les gilets jaunes en France), plus difficiles à mesurer.

La mesure de ce type a été faite pour le chômage. Par exemple, IDEA avait comparé le coût d'une personne au chômage par rapport aux revenus générés par une personne à l'emploi dans 6 pays.³³ Bien que datant et parfois critiqué³⁴, ce travail donne un ordre de grandeur : le coût moyen annuel total d'un demandeur d'emploi allait, en 2012, de 18.000€ au Royaume-Uni à 33.000€ en Belgique. Et le coût provenait, pour les deux tiers, des pertes potentielles de revenus pour l'État. En maintenant ce montant par hypothèse, compte tenu du nombre de chômeurs actuels dans notre pays, de l'ordre de 350.000 personnes en 2020, on arrive à un coût annuel de l'ordre de 12 milliards d'euros, soit environ 2,6% du PIB.

À notre connaissance, le même exercice comparatif n'a pas été fait avec la pauvreté en Belgique. Mais ce type de recherches a en revanche été réalisé ailleurs, notamment au Québec et aux États-Unis.³⁵

33 Étude commanditée par la Fédération Européenne des Services à la Personnes : Maarten G., Valsamis D. et Van der Beken W. (2012). *Pourquoi investir dans l'emploi ?*

34 Notamment par Jean Dadrey, dans un article d'Alternatives Economiques

35 Voir <https://www.poorpeoplescampaign.org/resource/costs-of-poverty-fact-sheet/>

Les travaux du Centre d'Étude sur la Pauvreté et l'Exclusion québécois estiment **que le coût annuel de la pauvreté** était, en 2008, de 15 à 17 milliards de dollars, soit autour de **6% du PIB**.³⁶ Les chiffres absolus ne sont pas comparables avec ceux de Belgique, et même les pourcentages doivent être pris avec la plus grande prudence puisque les niveaux de pauvreté sont différents des deux côtés de l'Atlantique, étant même mesurés différemment. Toutefois, le centre estime que la situation du Québec est comparable à celle d'un groupe de pays européens, dont la Belgique fait partie.³⁷ On peut donc estimer que le coût de la pauvreté au Québec n'est pas sans rapport avec le coût dans notre pays.

On le comprend avec une estimation tout à fait grossière, qui pourrait être envisagée comme suit. En prenant une hypothèse particulièrement basse, on pourrait considérer que le coût d'une personne pauvre en âge de travailler est de l'ordre de 30.000€ par an, soit au moins le RIS cohabitant + la perte pour l'État telle que calculée dans l'étude du coût du chômage. Considérant que la population en âge de travailler est de l'ordre de 5,5 millions de personnes et que le taux de pauvreté dans cette tranche d'âge est de l'ordre de 14%, le nombre de personnes pauvres relevant de la population active est de l'ordre de 770.000 personnes. En multipliant ce chiffre par 30.000€, on arrive à un coût annuel de l'ordre de 23 milliards d'euros, soit 5,5% du PIB, non loin du chiffre québécois.

C'est donc une estimation basse, puisqu'elle ne prend en compte ni les enfants et les jeunes, ni les retraités, ni le coût de l'accompagnement, ni les aides complémentaires, par exemple les tarifs sociaux.

À cette mesure, annuelle, on peut ajouter un calcul dans le temps. Si le taux de pauvreté ne diminue pas, comme c'est le cas depuis 20 ans, cette charge sera maintenue. Sur les 20 prochaines années, soit une génération, la pauvreté va coûter à l'État plus de 450 milliards d'euros en cumulé, soit un ordre de grandeur comparable à toute la dette publique du pays avant la crise Covid.

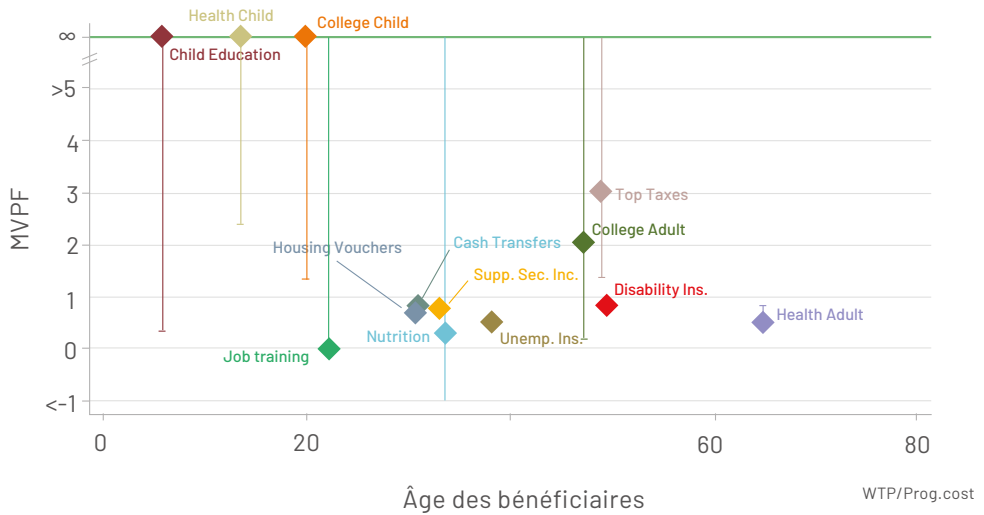
Encore une fois, ces estimations sont très approximatives et à prendre avec les plus grandes précautions. Le coût de l'inaction peut aussi être compris au départ d'une analyse comparative de l'impact des résultats de politiques effectives, passées et mises en œuvre (évaluation a posteriori).

Ce travail a été réalisé aux États-Unis par le centre de recherche « policyimpacts.org », lié à l'université d'Harvard. Il a passé en revue 133 politiques. Pour les comparer, il a utilisé la notion de Marginal Value of Public Funds, ou MVPF, c'est-à-dire le rendement social (marginal) d'un dollar d'argent public investi dans différentes politiques publiques. Et il a observé que **les politiques ayant la plus grande « social value for money », lorsqu'il s'agit d'améliorer le bien-être social, sont celles qui portent sur la santé et l'éducation des enfants dont les familles ont des faibles revenus**. Pour ce type de programme, la MVPF peut aller jusqu'à 8. Et parfois elle est infinie au sens où le coût net du programme (au dénominateur) est nul, car il s'autofinance.

36 Notamment le rapport du Centre d'Étude sur la Pauvreté et l'Exclusion de Barayandema A. et Fréchet, G. (2011). Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie.

37 Voir l'état de la situation 2019, p. 35

Taux de rendement des politiques sociales -Etats Unis
(MVPF Marginal Value of Public Fund)



À la demande de la Fondation Pelicano, en Belgique, des étudiants de la Vlerick School ont effectué le même type de calcul. Ils concluent que 1€ investi dans la lutte contre la pauvreté infantile permet à l'État d'économiser 5€ à terme. Il s'agit cette fois de projection (évaluation ex ante), et non plus d'évaluation ex-post d'impact de politiques existantes.

Quelle que soit l'approche du coût de la pauvreté, elle permet de saisir que nous **nous trouvons donc face à une très lourde dette sociale, du même type que la dette environnementale** : sans un investissement dans une action efficace aujourd'hui, nous nous exposons à des charges plus lourdes encore demain.

4. Les angles morts

Beaucoup de choses sont invisibles ou indicibles en matière de pauvreté. Les chiffres et les statistiques, aussi utiles qu'ils soient, ne nous disent pas le vrai ou le faux. Il faut savoir les interpréter avec nuance et avec l'intelligence du terrain. En outre, ces chiffres ne permettent pas d'appréhender le phénomène de la pauvreté dans son ensemble, ni dans sa profondeur. Ce qui compte vraiment échappe parfois à la mesure.

4.1 L'inégalité entre les pauvres

Tout d'abord, **les statistiques les plus utilisées considèrent les individus indépendamment de leurs situations particulières. Or, celles-ci sont déterminantes.** Deux éléments sont en particulier décisifs.

Le premier est la dimension familiale. Bien qu'il existe des formules pour prendre en compte les liens familiaux dans les calculs de revenus disponibles, l'approche habituelle échoue à rendre compte finement des situations des individus dans les familles. Les travaux de Capéau sur le bien-être en Belgique déjà cités permettent d'entrer dans la nuance, en particulier concernant la différence de genres. Toutefois, le fait est que deux frères vivant ensemble sont considérés comme cohabitants, alors que deux amis en colocation sont deux isolés. Ils n'auront pas les mêmes droits et aides, et n'entreront pas dans les mêmes catégories statistiques.

Le second élément est la non-prise en compte d'éléments concrets, comme l'aide alimentaire, la disposition d'un logement social ou l'état de santé. Or, par exemple, de deux personnes qui émargent pareillement au CPAS, celle qui occupe un logement social sera nettement moins mal lotie que celle qui doit en passer par une location auprès d'un propriétaire privé. Par ailleurs, une mère divorcée qui travaille et a des revenus qui l'amènent au-dessus du seuil de pauvreté, mais dont le loyer est élevé et dont l'ex-mari tarde à verser la pension alimentaire, peut de fait être dans une situation de pauvreté. Une personne en mauvaise santé physique ou mentale peut rapidement se trouver en situation de précarité du fait de dépenses de santé excessives ou de détresses psychologiques qui l'empêche de faire les bons choix. La détresse psychologique est une cause majeure de suicide, dont la Belgique détient un triste record et qui est une forme moins visible de pauvreté dans notre culture : les morts ne comptent plus, et ne votent plus. Pourtant ces personnes ont été spoliées d'une chose essentielle, des années manquantes. Certains auteurs commencent à réfléchir sérieusement à cette profonde injustice de notre système de protection sociale qui privilégie les vies longues sur les vies courtes.³⁸

38 Ponthière, G. (2022). *Retraite et justice sociale : la logique de la retraite inversée*, Editions l'autreface.

Voir aussi Baland, J.M., Cassan, G. et Decerf, B. (2020) Too young to die: deprivation measures combining poverty and premature mortality, *American Economic Journal*, vol 13, pp 226-257.

Concrètement, des situations très proches peuvent relever de statuts différents, donc de revenus différents. À l'inverse, des statuts identiques sont compatibles avec des situations très différentes.

Bref, **il y a une inégalité dans les situations, dans les prises en compte et les représentations de la pauvreté que les statistiques n'éclairent pas**. En fait, nous disposons aujourd'hui de plus de données et de meilleures données qu'autrefois. Mais il convient de mieux les utiliser.

4.2 La pauvreté invisible

Ensuite, **les statistiques ne prennent pas en compte un nombre important de pauvres invisibles**. Nous y reviendrons dans la partie liée aux entretiens des acteurs, car beaucoup d'entre eux ont insisté sur ce fait.

Outre les personnes évoquées ci-dessus, qui ne sont pas considérées comme pauvres alors qu'elles sont en situation de pauvreté, les invisibles sont de deux types. D'une part, il y a **les personnes qui glissent dans les marges**, tels les sans-papiers, les sans-abris ou les personnes en détresse psychologique. D'autre part, il y a **les personnes qui renoncent (volontairement ou non) à exercer leurs droits aux aides**, c'est-à-dire ce qui relève du non-recours ou 'non take-up'. L'Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles-Capitale fait preuve de la plus grande prudence dans l'estimation chiffrée du non-recours, en raison de la complexité de la question et de la comptabilisation. Par exemple, le non-recours aux allocations d'insertion n'est pas celui lié au remboursement des frais de santé, et même en matière de santé il y a des différences par type de dépense (médecin généraliste, dentiste, ophtalmo...). Une étude d'Eurofound indique que le taux de non-recours varie de 30 à 80% selon les droits et les pays européens. **En Belgique**, l'Observatoire fait référence à une étude de 2011³⁹ qui, en nombre d'individus, situe **le non-recours au revenu d'intégration entre 57 à 73%**.

4.3 La pauvreté vécue

La dimension subjective est aussi difficile à chiffrer. Cette dimension est pour partie liée aux situations des personnes, aux conditions de vie, aux conditions matérielles d'existence, à la perspective dans laquelle elles se trouvent. Par exemple, un jeune stagiaire avocat mal payé et une quinquagénaire qui survit de petits boulots, tous deux locataires, seront peut-être dans des situations financières identiques. Mais ils ne la vivront pas de la même manière : l'un en début de carrière a des perspectives d'amélioration, quand l'autre se trouve coincée dans une précarité qui peut paraître sans issue.

39 Bouckaert, N. et Schokkaert, E. (2011). Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale. In : Revue belge de sécurité sociale, Analyses ex ante et ex post des politiques. 2011/4. Bruxelles : SPF Sécurité sociale. pp. 609-634.

La dimension subjective est aussi liée aux caractères, aux histoires et environnements particuliers des personnes. Elle peut être appréhendée en interrogeant sur les difficultés concrètes à s'en sortir, à boucler les fins de mois, ou même directement sur le sentiment d'être pauvre.

Il apparaît alors que ce sentiment n'est pas nécessairement cohérent avec les situations objectives, notamment en raison de l'isolement, d'une détresse psychologique ou de la vie de famille qui peuvent accentuer ou réduire ce sentiment d'être pauvre.⁴⁰ Mais toutes les enquêtes rendent toujours mal compte des douleurs et souffrances produites par la difficulté du quotidien, l'usure de la lutte, l'incertitude d'une vie enfermée dans les « espaces de précarité », l'anxiété et le stress du lendemain. Les dynamiques de responsabilisation, de contractualisation, d'activation participent à ces changements de statuts précaires.⁴¹ La question de la santé mentale est aussi centrale pour appréhender cette pauvreté vécue et ressentie. La crise Covid a au moins réussi à rendre plus visible cette problématique.

Aussi le sentiment de pauvreté, bien qu'individuel, intime même, permet-il paradoxalement d'ouvrir sur la dimension sociale de la question. Car il renvoie à l'idée qu'une personne se fait de sa place et de son d'avenir dans la société. Il s'agit de positionnement, et pas simplement d'une question d'argent. Quelle est ma place dans ce monde ?

4.4 La question sociale

Les statistiques restent un outil limité pour cerner cette question de positionnement. Car si les séries temporelles peuvent couvrir des dynamiques individuelles, ces données ne sont pas suffisamment mobilisées. En France, des recherches montrent que, entre un « noyau dur » de personnes bloquées dans la pauvreté et les personnes qui ont peu de risque de s'y trouver, il existe un ensemble de femmes et d'hommes précarisés qui alternent entre des situations de pauvreté et de non-pauvreté, se trouvent dans une zone grise, un « halo ».⁴² Le positionnement est mobile, et relatif aux circonstances individuelles ou collectives.

Un des problèmes auquel une action contre la pauvreté est confrontée est **la perception que cela concerne les autres, et pas nous**. En effet, quand un problème ne nous touche pas directement, on peut certes faire preuve de compassion mais nous sommes moins disposés à agir. Pourtant, la vie est radicalement incertaine et les accidents de l'existence nous concernent tous. L'organisation [Confrontingpoverty.org](https://confrontingpoverty.org) a mis en place un simulateur du risque de pauvreté dans les 5, 10 ou 15 prochaines années pour un Américain ou une Américaine en fonction de son niveau d'éducation, sa couleur de peau, son âge et son statut marital. Les résultats sont nets. Le risque de pauvreté est plus élevé que ce que les gens pensent. Ce n'est plus « eux », mais « nous » qui sommes concernés.

40 Voir Duvoux, N. & Papuchon, A. (2018). Qui se sent pauvre en France : *Pauvreté subjective et insécurité sociale*. *Revue française de sociologie*, 59, 607-647.

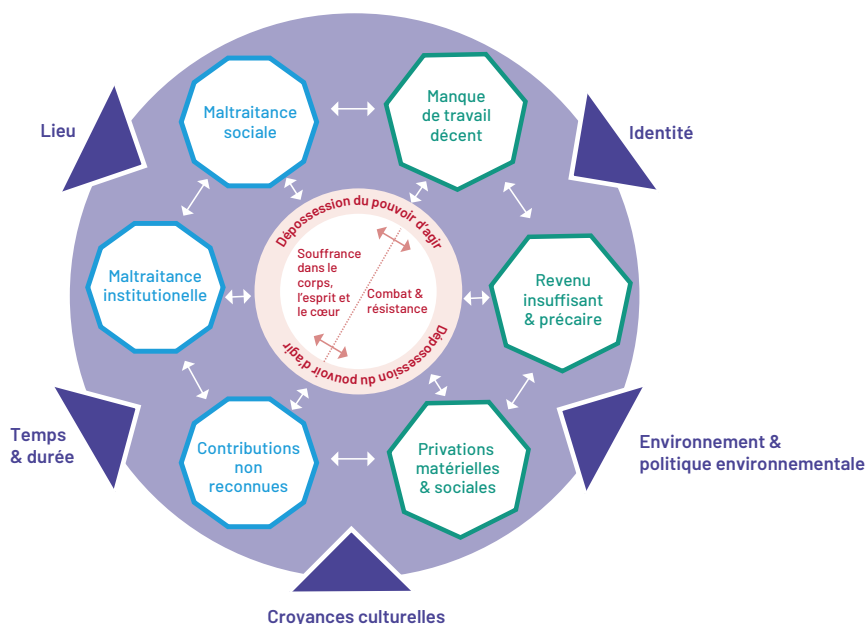
41 Voir Noël, L. et Luyten, S. (2016). Femmes, précarités et pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Des conjonctions de rapports sociaux vers des situations de précarisation effective de femmes. In : Pannecoucke, I., Lahaye, W., Vrancken, J. et Van Rossem, R. (dir.) *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2016*. Gand : Academia Press. pp. 47-70.

42 Voir Auzuret, C. (2020). Que signifie sortir de la pauvreté ? <https://laviedesidees.fr/Que-signifie-sortir-de-la-pauvrete.html>

Un autre résultat remarquable de ce simulateur de pauvreté est la protection que le mariage ou la vie en commun offre, une mutualisation du risque de pauvreté ; le travail du conjoint est une assurance contre la perte d'emploi. Pas étonnant, quand on sait que chez nous la pauvreté est concentrée dans les familles monoparentales.

Enfin, et peut-être surtout, **les chiffres ne permettent pas de rendre compte de la dimension complexe et multifactorielle de la pauvreté**. Si, par un coup de baguette magique, tous les pauvres du pays recevaient soudainement 1000€ de plus par mois, la pauvreté ne disparaîtrait pas pour autant : les rapports de domination, les regards des uns sur les autres, des personnes sur elles-mêmes, les problèmes de santé mentale, les habitudes alimentaires, culturelles, les relations sociales ne changeraient pas du jour au lendemain.

ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford ont effectué une recherche associant personnes pauvres, chercheurs et travailleurs du secteur pour mieux la comprendre et mesurer. L'étude a été menée avec des centaines de personnes au Bangladesh, en Bolivie, en France, en Tanzanie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Il en ressort une esquisse, schématisée ci-dessous, du cœur de la pauvreté : la dépossession du pouvoir d'agir (le *disempowerment*), la souffrance (dans le corps, l'esprit et le cœur), le combat et la résistance. À cela s'ajoutent les privations et les dynamiques relationnelles, le tout en interaction et influencé par des facteurs externes ou d'identité.



Source : ATD Quart Monde et Université d'Oxford

II
UNE AUTRE
APPROCHE

20% de la population du pays se trouve en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. La première partie, avec ses données chiffrées, a montré l'étendue du problème politique. Elle a aussi indiqué la profondeur du phénomène et le cercle vicieux : des difficultés se cumulent, se renforcent mutuellement, et la pauvreté se reproduit de génération en génération.

Le système de sécurité sociale et de redistribution fonctionne largement. Sans lui, la pauvreté serait deux fois et demie plus importante. Mais il ne suffit pas et ne permet pas aux personnes enfermées dans ce cercle vicieux d'en sortir.

Dès lors, nous proposons de changer de méthode dans la lutte contre la pauvreté. Passer d'une méthode fondée avant tout sur les droits et la distribution de moyens, à une méthode participative, progressive, fondée sur la confiance dans les volonté et capacité de chacun à sortir de la situation où il se trouve.

La situation est en effet ce qui nous paraît être l'élément crucial à prendre en compte. Ce sont les situations qui empêchent ou rendent possible. Et c'est là, dans des contextes spécifiques, qu'il faut identifier des obstacles et des leviers. Cette approche permet de sortir de l'affrontement stérile et parfois idéologique entre responsabilité individuelle et déterminisme social, la considération que le pauvre est responsable de sa pauvreté ou, à l'inverse, une victime de la société. Elle permet aussi de prendre en compte non seulement la dimension concrète, le réel, mais aussi les dimensions symbolique, psychologique et existentielle, ainsi que les trajectoires de vie très variées. Deux personnes différentes sont à la rue sans argent, mais elles ne sont pas arrivées là pour les mêmes raisons. Ce sentiment d'inévitabilité de la pauvreté doit céder la place à une compréhension de la succession des événements qui débouchent sur la précarité. Et surtout que cet enchaînement malheureux d'événements aurait pu tourner différemment. A chaque tournant de la vie le destin aurait pu emprunter une autre route. La pauvreté d'une personne n'est ni prévisible ni parfaitement explicable, même si « statistiquement » le risque de pauvreté peut être lié à certains facteurs. Cela nous invite à reconnaître que la pauvreté est l'affaire de tous et pas seulement « le problème des autres ». Les accidents de la vie sont imprévisibles.

Cette attention à la situation et aux parcours de vie est aussi liée au deuxième élément de notre approche : la dimension psychologique de la pauvreté. Les études montrent que la pression subie en cas de rareté, en particulier de rareté financière, limite nos capacités de réflexion et de bonne décision. C'est vrai pour tout le monde : un paysan indien, un étudiant universitaire, et chacun d'entre nous.

Le troisième élément est l'ouverture des opportunités. Plutôt que d'imposer un chemin uniforme à toutes et tous (comme le suggèrent implicitement les politiques d'égalité des chances), réfléchissons à la manière d'ouvrir des voies parallèles qui correspondent mieux aux aspirations de vie de chacun (via des politiques de la deuxième chance et de diversification des opportunités).

Cette approche est pratique et non idéologique. Elle prend appui sur un ensemble d'études qui l'étayent. En outre, elle engage à mieux appréhender les publics concernés, à expérimenter, et à apprendre de ses erreurs avec modestie.

Changer de méthode ne veut pas dire jeter le bébé avec l'eau du bain. Ce qui fonctionne doit être conservé, et il s'agit de compléter plus que d'opposer. L'accès aux droits ainsi qu'aux aides reste nécessaire, et doit être amélioré.

1. Changer de méthode

« *La folie est de toujours se comporter de la même manière et de s'attendre à un résultat différent* ». Cette phrase attribuée à Einstein est souvent citée, mais peu prise au sérieux, en particulier dans l'action publique et sociale.

Elle devrait pourtant nous inspirer. Car, d'une part, la synthèse des données chiffrées présentées dans la première partie montre que **depuis des décennies l'État intervient massivement, sans que la pauvreté ne se résorbe**. Et, d'autre part, les acteurs et la méthode de lutte contre la pauvreté n'ont, pour l'essentiel, guère évolué.

Pour lutter efficacement contre la pauvreté, **il faut donc changer de méthode**. Les recommandations politiques que nous dégagerons au terme de ce travail s'inscrivent dans cet esprit.

1.1 Une action bloquée

La lutte contre la pauvreté reste aujourd'hui structurée par trois éléments : le système de la sécurité sociale pour les matières liées à la santé, au chômage et aux pensions ; le réseau des CPAS pour l'assistance publique monétaire ; le tissu associatif pour compléter l'offre ou pallier les échecs du service public en matière de formation, intégration, logement, accompagnement de tous ordres.

Quant à la méthode, elle s'inscrit principalement dans une logique de distribution. Des « bénéficiaires » ont droit à des montants, ou des biens et services qui sont distribués en général gratuitement. Ceci est cohérent avec le contexte culturel ou idéologique : il y a un droit à la sécurité sociale, affirmé dans la déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948⁴³ et repris dans notre système.

Cette approche peut être considérée comme binaire et statique. Binaire, car on est pauvre ou pas, dans le besoin ou non. Statique, puisque l'aide sociale est le plus souvent une réponse à court terme, ne permettant pas de modifier durablement les situations et existences. **Il n'y a donc pas de sortie de la pauvreté, mais l'aménagement d'une vie pauvre, aussi bloquée que les politiques sont inefficaces.**

43 « Article 22 : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.
Article 25 :

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.
2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale. »

1.2 Une perspective de progression

Nous proposons de réfléchir et agir dans une autre perspective. Cette approche est **centrée sur la sortie de la pauvreté et est avant tout dynamique.** Son objectif : permettre à chacun de déployer son existence de manière positive et progressive, en se nourrissant de la collectivité et en y contribuant. Il s'agit ainsi de renverser la perspective habituelle : se centrer sur les progressions et sur les conditions du changement, plutôt que sur des niveaux de dépenses et d'aides.

Dès lors, l'approche est avant tout non-financière, puisqu'il s'agit non pas de donner davantage, mais d'apporter un certain type de soutien nécessaire à la progression. Utilisant la terminologie anglo-saxonne, on passe du « *handout* » au « *hand up* » : tendre la main non plus pour donner, mais pour aider à se relever. **Les dimensions de relation et de confiance, ainsi que de dignité et de reconnaissance, y sont donc décisives.**

Afin d'organiser l'action vers la progression (et la sortie de la pauvreté), **trois éléments doivent être pris en considération.** Le premier, c'est **la situation** où le cheminement va s'opérer, le contexte pratique et de signification. L'importance de cette situation a notamment été mise en évidence par la philosophie pragmatiste⁴⁴ et les travaux sociologiques sur l'interaction⁴⁵. Le deuxième élément, c'est **la personne qui chemine** et doit être prise en considération dans le cadre de sa situation. Selon cette dernière, la personne est plus ou moins capable de faire des choix rationnels et porteurs à terme si elle n'est pas soumise à un stress et une angoisse intense. Il importe donc de soustraire la personne en situation de précarité au stress immédiat (risque d'expulsion ou autre) pour lui permettre de faire des choix raisonnés. Sendhil Mullainathan et Eldar Shafir, auxquels nous nous référons, ont documenté cet aspect crucial⁴⁶. Le troisième élément est **la direction**, et plus précisément **la multiplication des opportunités** pour permettre à chaque personne d'emprunter le chemin qui lui convient le mieux. Ceci a été mis en avant par Joseph Fishkin, qui nous inspire, dans son analyse des goulots d'étranglement résultant par exemple de l'emprise du diplôme, déterminant la seule et unique voie de réussite sociale. Nous proposons donc, comme il le suggère, de compléter l'approche classique de l'égalité des chances par une approche nouvelle qui multiplie les chances. Nous adhérons à cette idée fondamentale de pluralité des opportunités⁴⁷. On peut très bien réussir sa vie sans passer nécessairement par la case Université. Ces angles d'approche sont prescriptifs. Ils concernent ce qu'il faut faire : « *doing the right things* ».

44 Notamment James, W. (2018). *The Complete works*. Delphi classics.

45 Notamment Mead, H. (2013). *Mind, Self & Society*. Berlin : Hetpagon.

46 Mullainathan S. et Shafir E. (2013). *Scarcity. Why having too little means so much*. New York: Penguin.

47 Fishkin, J. (2016). *Bottlenecks. A new theory of equal opportunity*. New York: Oxford University Press.

L'autre aspect de notre démarche est descriptif : il concerne la manière d'organiser l'action : « *doing things right* ». Afin de préciser cette manière, deux choses nous paraissent décisives. D'une part, c'est d'observer le système d'aide existant de manière critique. Nous le ferons dans l'esprit de la théorie de l'agence, à l'instar de ce que Dowling, Gerber et Patashnik ont fait pour le système de santé aux États-Unis.⁴⁸ Ceci nous permettra d'identifier les blocages, les pratiques, les inefficacités et inefficiences au départ des interactions entre les principaux protagonistes de ce que certaines appellent l'« industrie de la pauvreté » : État, acteurs sociaux et bénéficiaires. D'autre part, il faut à l'inverse identifier les succès en matière de lutte contre la pauvreté. Pour cela, nous prendrons appui sur les enseignements de l'économie expérimentale, en particulier les travaux d'Ester Duflo ou du JPAL⁴⁹, ainsi que du courant de l'« Evidence-Based Practice ».

Par ces options, quant au contenu et à la manière, nous nous inscrivons aussi dans les approches de l'innovation sociale et de l'investissement social. La première considère que, par rapport aux moyens habituels de l'action sociale, il importe d'expérimenter, évaluer et diffuser en partenariat des pratiques plus efficaces, efficientes, durables et justes⁵⁰. La seconde estime que l'action collective passe par des programmes de mesures qui investissent dans les personnes, afin de renforcer leurs compétences, leurs capacités, et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société⁵¹. Ces approches sont notamment encouragées au niveau de l'UE⁵². Elles ont parfois été reprises dans certains discours politiques belges, mais ont rarement eu un impact concret significatif.

1.3 Compléter, non opposer

Ces sources diverses permettent de comprendre que, même si notre approche est encore peu connue et surtout peu mise en œuvre en Belgique, elle a par contre déjà été explorée intellectuellement et concrétisée dans de nombreux pays. Ainsi, la notion de « capacité » a été développée par Amartya Sen⁵³ dès les années '90, puis par Martha Nussbaum⁵⁴ ; l'« empowerment » a quant à lui été au cœur des luttes pour les droits civiques américains, et a ensuite orienté de nombreux programmes de coopération des Nations-Unies en Asie ou en Afrique.

48 Dowling, C., Gerber, A. et Patashnik, E. (2017). *Unhealthy politics. The Battler over Evidence-Based Medicine*. Princeton: Princeton University Press.

49 Banerjee A. et Duflo, E. (2012). *Repenser la pauvreté*. Paris : Seuil et <https://www.povertyactionlab.org/fr>

50 Voir notamment le Center for Social Innovation de l'Université de Stanford : <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/centers-initiatives/csi>

51 Voir notamment les travaux dans le cadre du projet Re-Invest : européens <https://www.re-invest.eu/documents/reports> et belges https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS3395022&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1

52 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>

53 Sen A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford : Oxford University Press.

54 Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge New York : Cambridge University Press.

En outre, **s'il s'agit de changer la donne il ne s'agit pas pour autant de jeter le bébé avec l'eau du bain.** L'approche que nous défendons est, à bien des égards, complémentaire plutôt qu'en opposition avec le système existant de lutte contre la pauvreté.

D'abord, parce que même **s'ils ne sont pas une condition suffisante pour sortir de la pauvreté, les transferts d'argent, de biens et services sont une condition nécessaire.** Le manque d'argent est souvent un facteur inhibant plus que stimulant. Il est même absurde que, souvent aussi, ces transferts ne permettent pas de passer au-dessus du seuil de pauvreté. Le Pr. Marx, du *Centre for Social Policy* de l'Université d'Anvers, a dénoncé dans ses travaux le cliché selon lequel l'aide sociale entretiendrait la pauvreté dans notre pays en décourageant l'activité professionnelle. Pour autant, il n'exclut pas l'existence d'un piège à la pauvreté lié à la forte asymétrie des aides sociales et du traitement fiscal entre actifs à faibles revenus et inactifs⁵⁵.

Il nous semble tout à fait raisonnable d'avoir sur le système actuel de lutte contre la pauvreté un point de vue critique à certains égards. Mais cette critique ne signifie pas la critique de toute sa production ni de tous ses acteurs. Il y a évidemment des réussites et il y a évidemment de nombreuses personnes, dans les administrations et les associations, qui font preuve d'engagement et d'exigence. De plus, il existe déjà en Belgique une littérature scientifique, de réflexion ou de témoignage, ainsi que certains projets qui abordent la problématique de la pauvreté dans le même esprit que le nôtre.

55 Voir ses travaux, ainsi que son webinaire dans le cadre de la série Itinera 'Perspective 2030'

2. 'Doing the right things'

2.1 La situation : dimensions, flux et relations

Un moine, un jeune en détresse psychologique et un réfugié peuvent se trouver dans un même contexte : une vie précaire à la rue. Pour autant, ils ne sont pas dans la même situation.

La situation est une donnée cruciale, que l'action de lutte contre la pauvreté ne prend pas assez en considération.

Certes, un *discours* d'attention aux individus peut mettre l'accent sur l'environnement des bénéficiaires. Mais la diversité des situations n'est pas assez prise en compte dans les *politiques concrètes*. On l'a vu au niveau des montants transférés, avec l'étude sur les budgets de référence pour une vie digne (REDI). La lacune est toutefois plus fondamentale. Il faut aller le plus loin possible dans l'adéquation aux contextes spécifiques et aux personnalités particulières.

D'abord, parce que nous vivons dans des situations définies par trois dimensions : le réel, la représentation et l'existence.

Le réel est ce qui peut être vu et entendu par tout le monde. Il est *ce qui est, ça*, un univers neutre de choses et de faits bruts. La représentation est à l'inverse l'univers des signes. Ceux-ci donnent un sens pour nous au réel. L'arbre n'est plus seulement *ça*, il devient l'arbre dont le botaniste, le menuisier et le poète parlent chacun avec leurs mots, points de vue et perspectives. L'existence, quant à elle, est notre vie vécue et libre, éprouvée par notre corps dans le réel et par notre conscience dans la représentation. Nous existons dans le réel en fonction de la représentation que nous en avons.

Les trois dimensions sont pour nous inséparables. Elles permettent de distinguer les situations du moine, du jeune en déshérence et du réfugié : ils se trouvent dans une même réalité, mais elle n'a pas le même sens et n'est pas vécue de la même manière : cheminement de perfection valorisé dans une communauté pour l'un, détresse psychologique pour l'autre, fuite de la guerre pour le dernier. **Les politiques actuelles concernent en général la réalité, tout en faisant l'impasse sur les dimensions de sens et existentielle.**

Ensuite, et c'est lié, la situation est toujours relationnelle et mouvante.

Dans une situation, nous sommes en relation avec les autres. Par exemple, nous partageons la réalité d'un espace public, le sens d'une lutte, le mouvement d'une existence par l'amitié ou l'amour. Et cela bouge, dans chacune des trois dimensions. Nous sommes, sans cesse, dans des flux d'interaction qui engendrent des transformations, collectives et individuelles. Ces flux sont plus ou moins porteurs de changements, eux-mêmes plus ou moins féconds, tout comme le cuivre est plus propice que le bois aux flux électriques.

Ceci peut paraître une digression inutile, mais c'est au contraire crucial. Car cela fonde l'exigence envers **l'action de lutte contre la pauvreté, qui ne peut se réduire à la distribution à des individus**. La distribution laisse souvent le « bénéficiaire » passif, alors que la personne aidée ne s'en sortira que si elle est dans une démarche active où le réel, le sens et le mouvement existentiel sont cohérents. **Nous postulons que chaque personne est désireuse de progresser.** Nous postulons aussi que,

sauf en cas d'effondrement psychologique lié à un ou des traumatismes, chaque personne en est capable⁵⁶. **Il s'agit donc de faire confiance à cette personne et de lever les obstacles liés à une situation qui la bloque, plutôt que de culpabiliser l'individu pour son immobilisme ou renoncement.** Il s'agit de parier sur le pouvoir de l'action individuelle et la fécondité des relations dans le cheminement des personnes, plutôt que tomber dans un déterminisme social où « la société » serait responsable des vies individuelles, chacun étant impuissant à changer son destin. Au-delà de la volonté du résultat, c'est la volonté de l'action qui nous préoccupe. Qu'importe si certaines actions restent sans résultat, il faut oser agir et continuer à agir.

2.2 La personne : expérience, stress et marge

Cette conception de l'existence en situation amène à **considérer la lutte contre la pauvreté comme** une expérience, au sens le plus fort du terme : une confrontation et une adaptation à l'environnement, vécues et pensées.

C'est, ou ce devrait être avant tout **une expérience collective**. Car **la pauvreté est largement déterminée par le hasard** : c'est par hasard que nous naissons dans un pays riche ou pauvre, dans un pays en guerre ou non, dans un bon ou un mauvais quartier, dans une classe ou une famille favorisée ou non, avec une santé mentale ou physique fragile ou non. Plus fondamentalement, la vie est imprévisible. Sara McLanahan et Matthew Salganik, sociologues de l'Université de Princeton, ont étudié ce fait.⁵⁷ Ils ont exploité une base de données unique qui suit les trajectoires de vie de plus de 5000 enfants issus de couples non mariés dans de grandes villes des États-Unis, de la naissance à l'âge de 15 ans (Fragile Families and Child Wellbeing Study). L'étude avait pour objet d'essayer de prédire au mieux, à partir de données sur le parcours des enfants et de leurs familles, des résultats importants dans la vie de l'enfant : résultats ou décrochage scolaires, présence d'un casier judiciaire, situation matérielle de la famille, perte d'emploi chez un des parents, expulsion de domicile... La principale conclusion de cette étude est que, même avec une masse importante de données pertinentes, les trajectoires de vie des gens sont fondamentalement imprévisibles. Les prévisions basées sur un résultat moyen ou un agrégat sont plus précises, mais elles nous disent peu de choses sur la variabilité des trajectoires individuelles. Nous devons admettre cette ignorance objective des parcours de vie. Elle crée un plafond de verre à notre capacité à prévoir, mais aussi à comprendre les parcours de chacun et chacune d'entre nous.

56 Sur ce point, il importe de prendre au sérieux la critique de l'idéologie de la résilience faite notamment par Judith Butler. L'affirmation de la capacité de progression d'une personne ne peut être une acceptation larvée des conditions injustes ni une porte à l'individualisation des questions collectives. Voir Butler, J. et Worms, F. (2021). *Le vivable et l'invivable*. Paris : PUF

57 McLanahan, Salganik et al (2020), Measuring the predictability of life outcomes with a scientific mass collaboration, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117, (15), p.8398-8403.

On peut certes constater une corrélation moyenne entre le niveau d'éducation des parents et les résultats scolaires des enfants, mais cette corrélation moyenne cache une grande diversité de situations individuelles. Pour utiliser l'expression de Kahneman, et al (2021) il y a beaucoup de « bruit » autour des moyennes.⁵⁸ Ainsi les études PISA de l'OCDE sur les résultats scolaires à 15 ans montrent en général que moins de 20 % des résultats scolaires des élèves peuvent s'expliquer par l'indice socio-économique de l'élève. Il reste donc 80% de non expliqués. Les trajectoires de vie individuelles échappent à toute tentative de prédiction statistique, même quand on dispose de plus de données de meilleure qualité et en utilisant les techniques les plus avancées de prédiction avec des algorithmes d'auto-apprentissage (machine learning), comme ce fut le cas avec l'étude des sociologues de Princeton. Nous devons dépasser notre « pensée statistique » comme l'appelle Kahneman, car en pensant par moyennes et agrégats nous oublions les cas individuels et les trajectoires atypiques.

Pour mieux appréhender la pauvreté, nous devons aussi nous méfier de notre « pensée causale » qui suggère que les événements de la vie sont le résultat inévitable d'un enchaînement causal précis. Kahneman donne l'exemple suivant pour illustrer ce sentiment d'inévitabilité de la pauvreté. Jessica Jones perd son emploi, elle n'a pas pu payer son loyer et se retrouve expulsée de son domicile. Cette expulsion semble inévitable compte tenu de l'enchaînement causal. Mais c'est nier la possibilité que les choses aient pu se passer autrement et que le « destin » ait pu emprunter une autre route. Jessica Jones aurait pu obtenir un report de paiement de son loyer de la part d'un propriétaire compréhensif, ce qui lui aurait permis de retrouver un emploi rapidement et de régler ensuite ses arriérés de loyer.

Évidemment, nous ne prétendons pas que tout n'est que hasard et que chaque famille dispose des mêmes perspectives de vie. L'existence de déterminants sociaux est une évidence dans nos sociétés. Un ensemble de mécanismes de reproduction sociale tend à enfermer certaines familles dans la situation initiale.

La reproduction n'est pourtant pas une loi : il y a des marges de manœuvre, des possibilités de mobilité sociale. Chantal Jacquet l'a bien montré dans son travail sur les transclasses, identifiant la multitude d'éléments dont la convergence complexe peut amener à faire mentir le destin⁵⁹. **Nous sommes conditionnés par notre milieu, pas déterminés.** Les trajectoires de vie restent en partie imprévisibles. Les accidents de la vie, une faillite professionnelle, de mauvaises rencontres, des problèmes de santé, un divorce, un licenciement, une flambée des prix de l'énergie et des biens essentiels peuvent nous faire tomber dans la précarité. La guerre en Ukraine nous montre si besoin est combien nous sommes vulnérables et que le risque de précarité nous concerne tous.⁶⁰ À l'inverse, un système scolaire et institutionnel efficace, une famille ou un voisinage prévenant, une bonne rencontre peuvent permettre à des vies de se déployer au mieux.

58 Kahneman, Sibony et Sunstein (2021), *Noise : Pourquoi nous faisons des erreurs de jugement et comment les éviter ?* Paris : Odile Jacob.

59 Jacquet, J. (2019). *Les transclasses ou la non-reproduction*. Paris : PUF

60 En date du 15 mars 2022, on dénombre plus de 1.5 millions d'enfants ukrainiens qui ont quitté leur pays parfois non accompagné. Cela fait 1 enfant ukrainien par seconde qui se retrouve du jour au lendemain réfugiés dans un autre pays.

Mais puisqu' « *un coup de dé jamais n'abolira le hasard* », il n'est que normal que la communauté s'active afin que ceux de ses membres qui ont eu le moins de chance bénéficient de ressources qui leur permettent de vivre au mieux, malgré le handicap initial. Ce n'est pas la faute des enfants issus de milieux défavorisés s'ils ont sept fois plus de risque de redoublement scolaire que les enfants issus de milieux favorisés. Ce n'est pas la faute d'un jeune en décrochage scolaire s'il est confronté à des troubles psychologiques qui l'empêchent de poursuivre sa scolarité.

Pour autant, une fois les cartes distribuées, **c'est aussi une expérience individuelle** puisque chacun est, dans les limites de ses capacités et aptitudes, responsable du jeu qu'il joue. Du moins, jusqu'à un certain point. Car **les conditions dans lesquelles une personne vit l'expérience de la pauvreté ont une influence décisive sur sa capacité d'action**. C'est la conclusion du livre *Scarcity* de l'économiste comportementale Sendhil Mullainathan de Harvard et du psychologue Eldar Shafir de Princeton.

Ce livre apporte un éclairage essentiel dans une critique de la pauvreté, qui trouve aujourd'hui un écho important avec les difficultés économiques et financières que rencontrent beaucoup de citoyens suite aux crises successives (Covid, intempéries, inflation et énergie). Selon cette critique, les pauvres seraient responsables de leur sort. La pauvreté serait *endogène*. L'argument central est que le pauvre a pris trop de mauvaises décisions dans le passé qui l'ont amené là où il se trouve aujourd'hui. Cette conviction, comme l'a analysé Sandel, est liée à la foi dans le mérite et la méritocratie : si le riche mérite sa richesse, le pauvre mérite sa pauvreté⁶¹. Ce type de considération résulte de notre pensée causale, qui cherche rétrospectivement des causes à des événements de vie (biais rétrospectif) sans tenir compte du fait que le destin aurait pu tourner tout autrement. La solution de l'aide monétaire systématique est alors perçue comme une façon de déplacer temporairement le problème, sans y apporter de solution durable. Dans le contexte de crise actuelle, une incompréhension grandissante se creuse entre les pauvres et le reste de la société, du fait de l'abus de cette pensée causale.

Même si certains éprouvent de la compassion pour la pauvreté, en particulier la pauvreté infantile, il est parfois difficile pour eux de comprendre réellement les personnes en situation de pauvreté. Des reportages médiatiques, voire des études plus scientifiques dénoncent les choix irrationnels des pauvres. Ils consomment de façon impulsive sur des dépenses futiles au-delà de leurs moyens, privilégiant la gratification immédiate. Il est difficile pour beaucoup de comprendre ce genre de décisions déroutantes.

Scarcity apporte un éclairage sur cette incompréhension. Les auteurs comparent le manque d'argent au manque de temps. Prenant appui sur un ensemble d'observations et d'expériences, ils montrent que la rareté, qu'il s'agisse de rareté en temps ou en argent, peut avoir dans certaines limites un effet stimulant : l'architecte ou le menuisier qui sont sous pression vont aller à l'essentiel, le jeune indépendant sans moyens ou le responsable d'asbl dont le budget est rogné vont faire preuve d'ingéniosité. C'est le bon stress.

61 Sandel, M. (2021). *La tyrannie du mérite*. Paris : Albin Michel.

Mais, **au-delà d'un seuil critique de stress et d'une pression prolongée, la rareté et surtout l'insécurité deviennent au contraire un obstacle à la bonne décision.** Les personnes sous l'emprise du manque se trouvent obsédées par celui-ci au point de se trouver prises en otage par ce manque, ou par l'insécurité qui en résulte. L'insécurité s'aggrave par l'absence de perspective favorable (on ne voit plus la ligne d'arrivée). Dans ce contexte, la prise de bonnes décisions devient plus complexe, et parfois émotionnelle. Mulhainathan et Shafir proposent deux raisons distinctes à cela.

La première est d'ordre cognitif : le « manque » (et non seulement la pauvreté) sous toutes ses formes (et pas seulement le manque d'argent) réduit l'imagination, les capacités cognitives et celle de façonner sa propre vie. L'idée est paradoxale : si vous n'avez pas d'argent, vous pensez beaucoup trop à l'argent au détriment des choses aussi importantes que la santé, l'éducation des enfants, la recherche du travail, le logement... **L'esprit est accaparé par l'adversité et l'insécurité.** Dès lors, il n'est plus capable de comprendre ou mesurer les problèmes à leur juste mesure et de répondre correctement aux questions. Des tests précis ont été faits. Par exemple, des agriculteurs indiens ont été interrogés avant ou après les moissons. Leurs réponses avant les moissons, c'est-à-dire en période de rareté et de forte insécurité, étaient nettement moins bonnes qu'après. Il s'agissait bien des mêmes personnes, mais qui étaient ou non en situation de stress. Le même type d'étude a été fait dans d'autres contextes avec d'autres publics, notamment aux États-Unis, et les résultats sont identiques : la pression fait perdre, à une même personne, de l'ordre de 10 points de QI ainsi qu'une importante partie de ses capacités de gestion des priorités. **La pauvreté diminue la bande passante de notre esprit : c'est un fait observable indépendamment des individus, cultures et situations.**

Bien sûr, nous savons que ceux qui font de mauvais choix (financiers) récurrents finissent souvent pauvres, mais Mulhainathan & Shafir montrent que la causalité va également dans l'autre sens : le manque d'argent mène à l'échec. Pour le pauvre, savoir qu'il pourrait être gravement malade s'il ne se soigne pas tout de suite s'avère beaucoup moins important que le risque d'être expulsé de son logement aujourd'hui. Voici l'état de la plupart des pauvres, la plupart du temps. Ils se concentrent sur les problèmes urgents et immédiats d'argent, négligeant l'écoute, la réflexion et l'anticipation. La gestion des problèmes pressants rend difficile l'accueil d'une information nouvelle ou additionnelle, et empêche une planification à long terme.

Les acteurs de terrain qui travaillent au quotidien avec les pauvres connaissent bien ce problème. Les auteurs soutiennent que la rareté crée un état d'esprit qui perpétue la pauvreté. Cette analyse permet de dé-stigmatiser les pauvres : l'emprise du manque, de temps comme d'argent, limite les capacités cognitives de *toute personne* en situation de rareté. La crise Covid nous a profondément montré combien le manque (ou sa perception) peut nous amener à nous comporter différemment et souvent de façon irrationnelle. Une crise génère une anxiété d'autant plus forte que l'on n'en voit plus la fin, et que les efforts que la population accepte semblent parfois vains.

La seconde raison est d'ordre dynamique. **La personne soumise à la rareté se retrouve acculée, en permanence en retard** : pour livrer un travail chez celui qui manque de temps, pour payer un loyer chez celui qui manque d'argent. **C'est la racine du cercle vicieux** des emprunts, destinés à combler un trou aujourd'hui en payant demain. Cela ne fait que déplacer le problème sans le régler. Au contraire, un nouveau retard vient souvent s'ajouter, puis un nouvel emprunt...etc. En réponse à ce problème, des expériences ont été tentées. Par exemple, des petits commerçants ont reçu un montant qui leur permettait de sortir d'un coup de la spirale d'emprunt et repartir d'une situation saine. Après un an, la majorité d'entre eux se retrouvaient à nouveau endettés. La raison ? Non pas une incapacité de gestion ou un gaspillage des revenus, mais une incapacité à faire face aux chocs. Ce n'est pas parce qu'on a les moyens suffisants pour commercer par beau temps – acheter sa marchandise et la revendre – qu'on est capable de faire face aux tempêtes – une rupture d'approvisionnement ou un frigo qui lâche. Les données chiffrées en première partie nous ont montré combien les pauvres ont peu d'épargne pour faire face aux imprévus. C'est un élément décisif : la précarité de cette épargne accentue le stress face à un futur incertain.

Les incapacités sont donc largement situationnelles, et non seulement personnelles. Ce constat appelle un type d'action qui réponde aux situations et non seulement aux personnes.

Une telle réponse peut être contre-intuitive. Ainsi, Mullainathan et Shafir rapportent le cas d'un hôpital dont toute l'activité était régulièrement désorganisée par l'arrivée d'urgences, impossibles à traiter sereinement avec le personnel et les salles disponibles. La solution a été, non pas d'ajouter des salles ou des travailleurs, mais plutôt de laisser une salle toujours disponible pour accueillir les urgences. Cette salle était souvent vide, mais permettait d'encaisser les chocs.

Une politique de lutte contre la pauvreté devra, elle aussi, réfléchir en termes de situation, flux, dynamique, marge de manœuvre, et des conditions pour que les capacités des personnes puissent s'y déployer.

2.3 La direction : pluralité d'opportunités

La réflexion sur la pauvreté et la justice sociale porte largement sur l'égalité.

L'approche courante des économistes est de considérer que l'effectivité de cette égalité sera jugée aux résultats ou aux processus. Pour que ces derniers soient acceptables, il faut pouvoir constater l'égalité des chances (égalité de traitement et mobilité sociale). Cette approche se distingue de l'égalitarisme qui suggère au contraire une répartition égale des ressources, des rémunérations, et des responsabilités. Ces deux approches sont fondamentalement conséquentialistes au sens où l'on accorde plus de poids aux résultats individuels des actions qu'à tout autre chose. La mobilité sociale implique que nos résultats individuels ne soient pas déterminés par notre origine sociale.

Or, ce conséquentialisme pose en partie problème, car les résultats valorisés sont parfois limités et sous l'emprise culturelle du moment. La réussite académique prime sur la créativité artistique ou technologique. Aussi, plutôt que de se concentrer sur une comparaison étriquée des résultats et processus, Joseph Fishkin propose de porter son attention sur l'élargissement des opportunités. Pour ce faire, il s'agit de s'intéresser en amont à la valorisation des choix de vie. Avant de se demander si tel individu est capable de choisir telle ou telle voie, il importe de se demander s'il en a envie. On doit pouvoir se débarrasser ainsi, notamment, de l'emprise du diplôme.

Mais les envies elles-mêmes sont en bonne partie conditionnées par les interactions de différentes variables de l'environnement, qu'il s'agisse de l'influence des parents ou du quartier, des dotations génétiques ou du contexte culturel. Par exemple, comment avoir l'envie d'une activité dont on ignore jusqu'à l'existence ? L'effet d'une variable ne peut être isolé, donc *a fortiori* l'effet de leur combinaison.

Par conséquent, il est impossible de construire une échelle commune pour comparer les opportunités, et il est impossible de les égaliser. Pourtant, on peut garder cet angle des opportunités et changer de direction : **le problème n'est pas le point de départ, mais l'horizon, les perspectives de chemins.**

Fishkin propose alors de réfléchir en termes de pluralité des opportunités, et de sortir de ce qu'il appelle le goulot d'étranglement. On peut le comprendre simplement. Une société terrible serait celle où nous devrions tous concourir pour réussir un même examen afin d'obtenir un même travail ; à l'inverse, une société dans laquelle il y aurait une diversité de possibilités pour accéder à une diversité d'occupations permettrait bien davantage le déploiement de nos talents.

Nos parcours de vie sont en partie guidés par nos émotions. Et, comme l'a montré John Elster, les économistes ont longtemps ignoré ces émotions qui forment l'aspect le plus important de leur objet d'étude, à savoir les choix individuels.⁶² En fait, beaucoup de nos choix ne sont possibles que lorsqu'ils sont soutenus par l'émotion plutôt que par une pensée sèchement rationnelle. Le pluralisme des opportunités permet de prendre en compte les émotions et les ressorts intimes, l'élan.

Le pluralisme des opportunités peut être défini comme la combinaison de quatre conditions. Premièrement, l'existence d'une pluralité de valeurs, objectifs, conceptions différentes d'une vie épanouie. Deuxièmement, une recherche positive de biens et rôles pour eux-mêmes, et non un désir réactif, envieux ou mimétique né de la comparaison. Troisièmement, une réduction des goulots d'étranglement. Enfin, une pluralité des sources d'autorité et une décentralisation du contrôle de la structure d'opportunité.

Cette approche a des implications dans une réflexion et une action politiques. Elle invite en effet à s'attaquer aux goulots d'étranglement, afin d'élargir le spectre des opportunités nécessaires à un déploiement de la diversité des existences. Car si certains goulots d'étranglement sont légitimes – il convient de certifier les connaissances des futurs médecins par un diplôme –, bon nombre sont en fait des éléments de sclérose de la vie commune, qu'elle soit politique, citoyenne ou économique.

62 Voir Winter E. (2021). *Libérez vos émotions : pourquoi elles sont plus rationnelles que nous le pensons*. Bruxelles : De Boeck.

Par exemple, l'emprise du diplôme universitaire et la pression parentale qui force certains enfants à s'engager dans des études supérieures qui ne conviennent pas à leurs aspirations, attentes, ou tout simplement compétences. Le dédain que suscitent les filières techniques ou professionnelles est une figure de l'étranglement.

Les goulots peuvent être de différents types. Le premier est celui des qualifications, qui par exemple bloque des accès à la profession ou lie les rémunérations au diplôme plus qu'à la compétence (le fétichisme du diplôme). Le deuxième est celui des goulots qui étranglent le développement, c'est-à-dire qui en déterminent les contraintes : le type d'école, d'activité de jeunesse, de nourriture... Le troisième est celui de l'étranglement instrumental : on a besoin de quelque chose pour aller plus loin. L'argent est le premier des instruments, qui détermine souvent l'accès à une éducation ou des soins de qualité.

Cette approche du pluralisme des opportunités pourrait être vue avec méfiance, comme le cheval de Troie d'une dérégulation qui profiterait aux plus forts. À l'inverse, nous pensons qu'elle indique toute l'importance de partir des conditions, situations, et de parier avec confiance sur la diversité et la vitalité des existences.

3. 'Doing things right'

3.1 Plus de données et moins de clichés

La notion d'« aide sociale » déclenche souvent des réactions épidermiques chez certains, qui s'inquiètent de ce que l'aide sociale ne rende les pauvres encore plus dépendants. Donnez-leur de l'argent et ils s'arrêteront de travailler pour le boire. La conviction chez ces personnes est que les pauvres sont pauvres parce qu'ils n'ont pas la volonté de s'en sortir. Donnez-leur la moindre assistance matérielle et ils cesseront tout effort de s'intégrer ou de travailler.

Souvent, dans l'histoire, la pauvreté est temporairement devenue plus respectable à l'issue des grandes crises, tout simplement parce qu'elle s'était généralisée. On est plus sensible à cette pauvreté quand, dans son entourage, des personnes « méritantes » perdent leur emploi et sombrent dans la précarité. La pauvreté a soudain un visage. La crise Covid ou la guerre en Ukraine nous ouvrent pour partie l'esprit dans ce sens. La récession économique, c'est quand l'emploi baisse ; la dépression économique c'est quand votre voisin perd son travail. La proximité de la pauvreté nous rend plus sensibles à celle-ci.

L'idée que l'aide sociale serait la cause de la pauvreté, mais aussi de la dépendance, de la turpitude morale des pauvres, de la culture de l'assistanat reste pourtant bien ancrée dans l'imaginaire collectif. La solution consiste alors à responsabiliser davantage les pauvres. Il faut réduire les aides pour obliger les gens à travailler.

Or, il est difficile de trouver des études rigoureuses qui démontrent que l'aide monétaire décourage les gens à travailler. Et regardons la masse inédite des transferts monétaires versés aux travailleurs mis involontairement en chômage temporaire durant la crise. Loin de créer une quelconque dépendance, ces transferts ont joué un rôle de cohésion sociale indispensable, permettant à la sécurité sociale d'amortir le choc de la crise. Les travailleurs ne se sont pas installés dans la dépendance, mais ils ont au contraire repris le travail massivement dès que cela était possible.

Ce qui nous semble plus vraisemblable, comme affirmé déjà, c'est que la plupart d'entre nous aspirons à faire quelque chose de notre vie. Cette conviction est compatible avec une réalité observée pendant la crise Covid : certaines personnes qui ont reçu un soutien monétaire en situation de précarité et d'insécurité ont ainsi été encouragées à travailler davantage ou à entreprendre de nouvelles activités.

Il est surprenant que des gens continuent de justifier leur position par de simples anecdotes (« je connais untel qui est sur l'assistance sociale depuis des décennies »), alors qu'aucune base factuelle ne permet d'établir que, de manière générale, une personne s'arrête de travailler ou de chercher du travail si elle reçoit une aide sociale adéquate.

Au contraire, les études les plus rigoureuses existantes sur l'aide sociale aux États-Unis, basées sur le programme à grande échelle d'impôt négatif⁶³ pour les bas revenus, **montrent que ce programme de maintien du revenu n'a pas d'effets notables sur la tendance des personnes à travailler.** À condition de préserver, comme le faisait le programme d'impôt négatif, l'incitant au travail en garantissant qu'en travaillant plus on gagne plus. Et, quand cet effet à la baisse sur le travail existe, il reste très faible ou est imputable aux éventuels pièges à l'emploi, qui rendent plus avantageux de rester sans travail.⁶⁴

Beaucoup d'études montrent aussi de manière convaincante qu'il est difficile pour beaucoup de gens de trouver un sens à leur vie en dehors du travail. C'est d'autant plus vrai lorsque les personnes ont involontairement perdu leur emploi. Ainsi Szinovacz et Davey (2004) montrent que les symptômes de dépression augmentent après la retraite, en particulier si cette mise à la retraite est brutale et forcée.⁶⁵ Les gens qui perdent leur travail perdent aussi souvent l'estime de soi que leur donnait leur profession et qu'une aide sociale ne peut rendre. La plupart d'entre nous avons besoin de la discipline fournie par un environnement de travail structuré, auquel nous conférons par la suite un sens. Nous devrions donc être moins inquiets que nous ne le sommes du risque que l'aide sociale puisse décourager l'activité.

Mais nous devrions aussi accepter de revoir nos opinions, et baser nos politiques d'aide sociale sur ce que les données empiriques et les expériences contrôlées ou les études d'impact nous enseignent. La lutte contre la pauvreté doit commencer par un retour aux faits et chiffres. La bonne nouvelle est que nous disposons aujourd'hui de plus de données, et de données de meilleure qualité, pour mieux appréhender les effets des différentes mesures d'aide sociale et de lutte contre la pauvreté.⁶⁶

3.2 Agir à la source : prévenir la reproduction de la pauvreté

Un aspect qui fait consensus en matière de pauvreté est sa reproduction entre générations. Personne ne peut argumenter qu'il soit acceptable que le destin d'un enfant soit à ce point déterminé par son origine sociale. Pourtant, selon le quartier ou le pays dans lequel on vit, la mobilité sociale est sensiblement différente ; nous l'avons vu aux chiffres. Dès lors, comment expliquer que certains pays ou quartiers soient meilleurs en matière de mobilité sociale ?

63 Le programme d'impôt négatif est conçu pour offrir un revenu minimum garanti à tout le monde : le pauvres paie un impôt négatif et reçoit un transfert monétaire de l'État, mais à mesure que son revenu augmente, le transfert de l'État diminue jusqu'à ce que l'impôt devienne positif.

64 Voir P. Robins (1985). A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments, *Journal of Human Resources*, vol 20, p567-582. Voir aussi O. Ashenfelter and M. Plant (1990). Non parametric estimates of the labor supply effects of negative income tax programs, *Journal of Labor Economics*, vol 8, p 396-415.

65 Szinovacz ME, Davey A. (2004). Retirement transitions and spouse disability: effects on depressive symptoms. *Journals of Gerontology Series B, Psychological Sciences and Social Sciences*. 59(6): S333- 42.

66 Angrist & Pischke (2010), The credibility revolution in empirical economics, *Journal of Economics Perspectives* 24, p.3-30.

Les recherches de l'équipe du professeur Raj Chetty basées sur des expériences à grande échelle, telles que le « moving to opportunity project » (MTO) aux États-Unis, montrent que la qualité des écoles est centrale pour promouvoir la mobilité sociale.

Les recherches à l'aide de données toujours plus solides nous ont en outre appris beaucoup sur la manière d'améliorer la qualité des écoles. Par exemple, une étude du professeur Roland Fryer⁶⁷ résume 196 expériences randomisées réalisées dans les pays développés. **Parmi les actions à fort impact, on retrouve un renforcement de l'enseignement maternel** (programme Head Start) **et un soutien intensif au sein de l'école pour les enfants défavorisés, en comblant rapidement les lacunes dans l'apprentissage avant qu'elles ne deviennent irrécupérables.** Les résultats montrent aussi l'importance de créer un lien étroit avec les parents, y compris par des visites à domicile. (Voir à ce sujet le rapport Brinckman sur la réforme de l'enseignement en Flandre).

Évidemment, le maintien d'un certain niveau de qualité passe aussi par des moyens suffisants. Or, c'est souvent là où l'on en a le plus grand besoin que les moyens manquent cruellement. Arenas et Hindriks (2021) ont montré qu'un vecteur important de la reproduction de la pauvreté est l'inégalité d'accès aux écoles de qualité pour les enfants issus de milieux défavorisés.⁶⁸ Cet effet est renforcé par le manque d'implication des parents pauvres dans l'éducation de leurs enfants, compte tenu du faible niveau de qualité de l'école fréquentée. La pauvreté se reproduit ainsi de parents à enfants, et les enfants de milieux défavorisés subissent la double peine d'une faible implication des parents dans la scolarité et d'une faible qualité des écoles fréquentées.

Notons ici aussi que notre pensée causale et linéaire peine à comprendre les rouages de la réussite scolaire puisqu'on est souvent confronté à des effets en boucle : les élèves s'investissent peu dans leurs études car les professeurs sont peu motivés et inversement les professeurs sont moins motivés lorsque les élèves ne travaillent pas. Pour enrayer cette spirale négative de l'échec scolaire, tout comme la spirale négative de la pauvreté, nous ne cherchons pas une formule magique simple qui aboutirait à l'objectif souhaité par un enchaînement linéaire de causes à effets.

Ce qu'il s'agit d'identifier et mettre en œuvre, ce sont des leviers qui fassent basculer les choses et renversent la dynamique, en enclenchant un processus, une dynamique positive.⁶⁹

67 R Fryer (2017). The production of human capital in developed countries : evidence from 197 randomized field experiments, Handbook of Field Experiment 2, Amsterdam, North Holland, pp 95-322.

68 A. Arenas & J Hindriks (2021), Intergenerational mobility and unequal school opportunity, The Economic Journal, 131, pp 1027-1050.

69 Voir Hindriks & Verschelde (2010) L'école de la chance, Regards Économiques n° 77.

3.3 Agir avec audace et ténacité

Personne ne détient la science infuse pour éradiquer la pauvreté. Certains vous diront que seule la croissance économique peut extraire les gens de la pauvreté, mais ils sont incapables de démêler la cause et l'effet. La pauvreté est-elle la cause d'une faible croissance économique, ou est-elle sa conséquence ?

La pauvreté peut être à la fois cause et conséquence d'une faible croissance. Un gouvernement pauvre n'a pas les moyens d'offrir une éducation et des services de base de qualité, ce qui limite les perspectives de croissance. À l'inverse, une forte croissance peut extraire les gens de la pauvreté comme nous le montre l'exemple chinois ou indien. En outre le lien entre ces deux variables n'est pas évident car d'autres variables s'invitent dans cette relation. Ainsi la pauvreté peut être responsable du dysfonctionnement des institutions publiques, et des institutions de mauvaise qualité peuvent à leur tour être un frein à la croissance.

Même si nous étions convaincus que la croissance économique était le moyen le plus puissant pour éradiquer la pauvreté, nous devrions encore percer les mystères de cette croissance : quels en sont les rouages ? Il est illusoire de chercher dans l'histoire des différents pays la réponse à cette question. En outre, on doit aujourd'hui reconnaître les problèmes écologiques que pose la croissance matérielle, sous sa forme actuelle.

Il nous semble donc nécessaire d'agir modestement pour chercher à savoir comment mieux guider les actions de lutte au quotidien **contre la pauvreté**, dans une perspective d'expérimentation continue et d'innovation sociale. **Il faut expérimenter sans relâche, identifier les erreurs et les succès.** Il faut tenter de nouvelles approches sans la peur de l'échec, pour trouver des solutions nouvelles à des problèmes concrets.

L'expérimentation ou l'innovation sont source de risque. Face au risque qu'un essai n'aboutisse pas, il peut être tentant de ne pas expérimenter. Il est alors possible de laisser le soin à d'autres de le faire. Et nous rencontrons le dilemme du volontaire : si chacun attend que ses voisins innoveront pour le suivre, le risque que personne n'innove est important. On se retrouve avec trop peu d'innovation et d'expérimentation.

La culture de l'évaluation peut venir renforcer ce problème si l'échec d'une politique sociale se traduit par une révision à la baisse des budgets. On pourrait alors résumer le mot d'ordre par la volonté d'agir au-delà de la volonté de résultats. Le président Roosevelt résume bien cette nécessité dans un discours à l'Université Oglethorpe le 22 mai 1932 : « La nation exige que l'on expérimente avec audace et ténacité. Le bon sens est de choisir une méthode et de l'essayer : si elle échoue, admettons-le franchement et essayons-en une autre. Mais avant tout, essayons quelque chose ».

Ce qui freine ou paralyse l'action, c'est la peur de l'échec, la peur des conséquences de l'échec et la peur de ce que les autres en penseront. Pourtant, ces échecs ne doivent jamais entamer notre estime de nous-mêmes, bien qu'ils puissent temporairement affaiblir notre confiance en nous.

Nos échecs, comme nos réussites, sont le résultat irréductible d'une part de hasard dans nos stratégies délibérées d'agir. La vie est risquée, cela ne doit pas nous empêcher de vivre. Se priver d'expérimenter ou d'innover, c'est choisir de vivre avec des remords. Trop souvent, la peur dévaste les meilleures intentions. Or, ce n'est pas parce qu'une institution, une alliance, une manière différente de faire les choses n'existe pas encore qu'elle n'est pas bonne ou qu'elle est impossible à mettre en œuvre. Les possibilités d'innovation et d'expérimentation sont infinies : cela devrait suffire à rompre toute forme de pessimisme.

3.4 Évaluer l'impact de l'action sociale

Agir et expérimenter exige la discipline (et le courage) d'évaluer l'impact de ses actions, à l'aune des objectifs et priorités que l'on s'est fixés.

Sans évaluation, nous sommes condamnés à répéter sans cesse les mêmes erreurs. Beaucoup d'acteurs de l'aide sociale se comportent de la même manière et font le même genre d'erreur. Les gouvernements qui se succèdent introduisent de nouvelles politiques sociales avec le même but d'éradiquer la pauvreté, mais rares sont les bilans réels faits au-delà des succès autoproclamés. Les partisans de la politique déclarent son succès, et les opposants clament son échec.

L'évaluation est difficile et nécessite de répondre de manière cohérente à un ensemble de questions : qui évalue ? Quoi ? Sur quels critères ? À quelle fin ? Avec quelles ressources et à quel coût ? Quel est le rapport acceptable entre les coûts de l'action et ceux de son évaluation ?... Mais l'évaluation est indispensable pour répondre à la critique de l'inefficacité de l'action sociale. Pareille critique, injustifiée puisque non démontrée formellement en l'absence d'évaluation rigoureuse, est potentiellement dangereuse. Car elle donne raison à ceux qui s'opposent à l'aide sociale, sous prétexte qu'elle est au mieux inefficace et qu'au pire elle entretient la pauvreté. L'évaluation rigoureuse est donc indispensable pour les convaincre qu'ils ont tort.

Pourquoi avons-nous si peu d'évaluation d'impact ? Premièrement parce que les résultats réels sur le terrain sont souvent très éloignés des déclarations et des attentes démesurées. En matière d'action sociale, les politiques et le public ont des attentes qui ne correspondent pas à la réalité. Cela se traduit par une inflation de promesses et de réussites affichées, alors que les résultats effectifs de l'action sont plus modestes.

Dans un contexte où tout le monde exagère ses succès, chaque acteur est obligé de faire de même pour assurer le renouvellement de son financement. Cela produit une escalade de bonnes nouvelles qui contraste lourdement avec les faits observés. Nous avons, dès les premières pages, affirmé la constante macabre de la pauvreté dans notre pays en dépit de moyens considérables mis en œuvre, depuis des décennies, pour l'éradiquer.

Une autre raison pour laquelle l'action sociale est si peu et si mal évaluée est que l'analyse d'impact est difficile. Toutefois, cela change avec les données plus nombreuses et de meilleure qualité dont nous disposons aujourd'hui. Les méthodes d'analyse d'impact se sont aussi fortement améliorées.

Malheureusement, ces progrès doivent faire face à l'accumulation de travaux d'expertise coûteux n'aboutissant *in fine* qu'à confirmer l'insuffisance de résultats, et visant à la rendre « acceptables » dans une logique de justification (le biais de justification).

Enfin, les évaluations rencontrent encore une difficulté qui vient de ce que l'on appelle « le travail multitâches » dans la théorie de l'agence.⁷⁰ C'est une difficulté fondamentale. L'objectif de l'action sociale n'est pas unique, mais multiple. Privilégier un résultat plutôt qu'un autre, même simplement attirer l'attention sur un résultat en particulier, revient à orienter l'action sociale sur un objectif particulier aux dépens des autres (l'effet tournesol). Lié à cela, on peut aussi relever la possibilité d'effets pervers si les gestionnaires ne sont jugés que sur ces indicateurs partiels. Car ils risquent, notamment, de délaissier les tâches qui nécessitent une coordination entre services.

De plus, il est clair que l'évaluation sera perçue comme injuste si le résultat de l'action sociale dépend trop de facteurs externes d'environnement, ou si le prestataire est soumis à des contraintes (y compris administratives ou statutaires) qui limitent son lien aux résultats. Responsabiliser une personne pour des conséquences sur lesquelles elle n'a pas de prise est une source de démotivation. On obtient alors un résultat contraire à ce qui était recherché par les mécanismes de responsabilisation.

3.5 Une incitation collective et pas individuelle

Qui parle d'évaluation suscite immédiatement une question : pour quoi faire ?

Utiliser les indicateurs de résultats à des fins de gestion du personnel est générateur d'effets pervers. En effet, les indicateurs de qualité mesurent non seulement l'efficacité ou la qualité du service rendu par les acteurs de l'action sociale, mais aussi la participation et l'implication des publics concernés par cette action sociale.⁷¹

Le service social a ceci de particulier que le bénéficiaire du service n'est pas un simple bénéficiaire, mais aussi un acteur de la réussite de l'action sociale. De ce fait, la rémunération du service social doit tenir compte de la participation du bénéficiaire dans les résultats de l'action sociale. La sortie de la pauvreté, le désendettement, le retour à l'emploi, l'hygiène de vie, l'éducation des enfants ne sont pas uniquement le fait de l'action sociale, mais aussi de l'effort individuel et collectif des bénéficiaires.

Les indicateurs de performance globale du système ne permettent pas de mesurer la productivité des acteurs de l'action sociale en isolant de celle des bénéficiaires. Indexer la rémunération des acteurs de l'action sociale sur de tels indicateurs revient à surintéresser ceux-ci, et à désintéresser les bénéficiaires à contribuer à la réussite de l'action sociale.

70 Hindriks (2012) *Gestion publique: théorie et pratique*. Bruxelles : De Boeck.

71 *Ibidem*.

Il convient aussi de prendre en considération le travail en équipe dans la définition des incitations des services sociaux eux-mêmes. Lorsqu'il existe des complémentarités dans la production de différents services, les incitations personnelles conduisent à des comportements opportunistes nuisibles aux résultats du groupe. Les incitations des services sont liées à la notion d'évaluation par les collègues. Relier les rémunérations des acteurs aux performances du groupe peut en effet inciter les membres du groupe à procéder à des évaluations internes, éliminant ainsi les comportements opportunistes. Les incitations de groupe favorisant la promotion des collaborations (parfois au-delà de sa propre organisation) sont donc particulièrement opportunes quand la coopération des membres du groupe (et entre groupes différents) est un facteur important de réussite de l'action sociale. Rémunérer la performance individuelle peut au contraire devenir un frein à la coopération entre membres, et donc réduire la performance du groupe. De la même manière, allouer les budgets en fonction des résultats individuels de chaque groupe peut devenir un obstacle à la collaboration entre groupes et à l'échange de bonnes pratiques.⁷²

Enfin, les acteurs de l'action sociale allouent leurs ressources et temps entre différents types de bénéficiaires. Une incitation à la performance peut les décourager au traitement égalitaire. Un exemple concret est celui qui consiste à cibler l'aide en priorité sur les moins pauvres puisqu'ils sont les plus faciles à sortir de la pauvreté.

Si l'action sociale est évaluée sur son impact sur le taux de pauvreté, alors on doit s'attendre à ce genre de ciblage inversé, où l'on donne plus à ceux qui en ont le moins besoin. Seule une dotation fixe permet à l'action sociale de traiter également l'ensemble des usagers, même si dans ce cas l'efficacité peut s'en trouver réduite, puisque la rémunération est garantie indépendamment des résultats.

Il existe donc un arbitrage délicat entre plus d'efficacité ou plus d'égalité (soit de traitement, soit de résultat). Lorsqu'il s'agit de prester une action sociale qui implique la coopération entre le prestataire de service et le bénéficiaire, ou que la qualité du service est difficile à estimer, faire dépendre trop étroitement les rémunérations des résultats est contre-productif.

Une amélioration de l'action sociale ne passe donc pas par une liaison trop stricte des financements aux résultats. Cela ne signifie pas que les indicateurs de résultat soient impossibles à construire ni qu'ils soient inutiles. Ils peuvent servir à repérer les dysfonctionnements structurels et à les réparer, à mettre en évidence les arbitrages entre les différentes tâches ou les inégalités à l'œuvre.

Pour sortir de cette tradition de méfiance envers l'évaluation dans le domaine de l'action sociale, une piste classique n'a pas perdu de son actualité : **inclure davantage les acteurs de terrain et les praticiens dans les changements et décisions**. La participation de ces derniers, en tant que force de proposition, permettrait de mieux comprendre les véritables contraintes de l'action sociale. Ce souci de transparence, ainsi que l'introduction d'une part de cogestion, limiterait la méfiance, assainirait les relations sociales et accroîtrait sans doute l'adhésion aux réformes internes nécessaires.

72 P. Milgrom and J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall

3.6 Coopération informelle et échange d'information

La gouvernance de l'action sociale mérite une attention plus soutenue. La raison du succès des entreprises et des organisations sociales, par opposition aux individus agissant indépendamment, vient de ce que les organisations permettent la création d'une communauté dans laquelle se développent une confiance mutuelle et un sens de l'objectif commun, qui facilitent coopération informelle et échange d'informations.⁷³ La communauté, ainsi que les valeurs et la capacité informelle de synergie qu'elle représente (la culture d'organisation), est l'atout le plus important de toute organisation sur le plan de la gestion. On met au point des systèmes formels visant à renforcer la culture de l'organisation, et non à la remplacer.

Dans une organisation qui fonctionne bien, le but devrait être d'alléger progressivement la charge des dispositions formelles de gestion, à mesure que les membres de l'organisation « internalisent » la *mission et les valeurs* de cette dernière. L'attention que l'on porte actuellement à la gestion de l'action sociale tend à être axée sur certains facteurs particuliers : compétences, contrats, formation ou rémunération en fonction des résultats. Le danger est que les facteurs d'ordre culturel et vocationnel, qui constituent par leur ensemble ce qui est caractéristique et spécifique des services sociaux, ne fassent l'objet d'aucune réflexion ou soient tout simplement considérés comme un modèle obsolète, « à réformer ».

Si elle veut obtenir des résultats aussi probants qu'une entreprise privée, chaque organisation sociale doit compter sur des facteurs non structurés, tels que l'intérêt du personnel et un sens de l'objectif commun. Dans des domaines complexes d'activité où il est impossible de mesurer de façon complète les résultats, ces facteurs culturels non structurés deviennent des atouts essentiels pour la direction, la motivation, la coordination et la mobilisation des équipes.

Il n'est guère de domaine d'activité plus complexe que celui de la gestion de l'action sociale. Malgré les progrès réalisés sur les plans de la fixation des objectifs, des évaluations, des contrats de performance, **c'est un domaine où des facteurs culturels sont et resteront décisifs.**

3.7 Gestion du changement

Une fois que l'on a réussi à réaliser les changements dans la gestion de l'action sociale, ceux-ci doivent être entretenus, renforcés, adaptés. Ils peuvent finir par devenir des pratiques routinières. Et, si l'on n'y fait pas attention, ils tendent alors à s'ossifier et créent de nouvelles rigidités.⁷⁴

73 J. Crémer, (1993) : "Corporate Culture and Shared Knowledge," *Industrial and Corporate Change*, 2 (3), 351-386. D. Kreps. (1990): "Corporate Culture and Economic Theory," in J. E. Alt and K. A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, England : Cambridge University Press. D. Kreps(1997): "Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives," *American Economic Review*, 87 (2), 359-364.

74 J Wilson J.(1989) : *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.

Les stratégies de la gestion du changement doivent donc incorporer des mécanismes d'écoute des bénéficiaires et usagers. Ces mécanismes permettent de créer des "organisations qui apprennent" et disposent de capacités de progression : capacité d'évaluer le résultat des actions ; de créer un environnement qui encourage l'apprentissage ; de remettre en cause continuellement les opérations routinières ; d'adapter les structures de direction et de gestion aux besoins changeants de la société.

La crise Covid a, dans certains cas, provoqué cette remise en question. Elle a alors induit de nouvelles pratiques et collaborations entre divers intervenants de l'action sociale. Il en va de même pour la guerre en Ukraine qui va contribuer à remettre en cause radicalement certaines de nos habitudes de vie et nous amener à développer de nouvelles formes de collaborations collectives pour renforcer notre sécurité et indépendance.

III
ENQUÊTE
ET RECOMMANDATIONS

1. Lignes générales

Le constat a été posé : en deux décennies la pauvreté est restée globalement stable ; c'est vrai en Belgique et dans la plupart des pays européens. Sans le système d'aide et redistribution existant, deux à trois fois plus de citoyens belges seraient en difficultés financière et matérielle, sous le seuil de pauvreté. Donc, ce système « limite la casse ». Il atténue les conséquences de la pauvreté, modifie les risques d'y tomber et les chances d'en sortir. Mais il est inefficace pour environ 10% de la population, qui reste en permanence engluée dans la pauvreté ou la précarité. La lutte contre la pauvreté telle qu'elle est organisée aujourd'hui n'offre pas de véritable perspective pour sortir de l'ornière.

Nous proposons dès lors de construire la lutte contre la pauvreté dans une logique différente : dynamique, centrée sur l'accompagnement d'individus dont il s'agit de permettre l'accomplissement. Il faut donner à ces personnes les moyens et la capacité de progresser, et pas seulement accorder des droits à des bénéficiaires. Ceci nécessite une triple attention. D'abord, partir des situations particulières : ce sont des configurations précises de faits et représentations qui causent des pauvretés ; ni les personnes pauvres ni la société ne sont à elles seules responsables de la pauvreté. Les pauvres subissent souvent les conséquences d'un crime qu'ils n'ont pas commis et pour lequel certains voudraient les sanctionner, les condamner à une double peine. Ensuite, prendre en compte la dimension concrète et psychologique de la personne : il ne s'agit pas de réduire à l'individuel un problème d'ordre collectif et politique, mais de s'assurer que quelqu'un est en état, a les ressources et capacités minimales pour progresser, avec les autres. Enfin, élargir le champ des possibles : multiplier les opportunités, plutôt que renforcer la concurrence dans le cadre d'ouvertures limitées.

Dans cette perspective, il convient de proposer des voies parallèles à la sortie de la pauvreté. La (re)-scolarisation classique n'est pas toujours la meilleure option. Il faut envisager et valoriser des chemins de traverse. Face à la disparité des aspirations et aptitudes, on doit permettre à chacun d'emprunter d'autres pistes pour rêver et réaliser ses lendemains. La lutte contre la pauvreté souffre d'une vision bloquée dans un tunnel, sans regard périphérique. En cherchant à faire passer tout le monde pas la même voie, on aboutit à un goulot d'étranglement. Il faut proposer d'autres voies et faire preuve de créativité. Des personnes différentes ont besoin d'opportunités différentes, et pas d'opportunités identiques. Il faut donc faire tomber ces goulots d'étranglement aux formes diverses : emprise du diplôme, accréditation, expérience professionnelle requise, race, religion, nationalité... Il faut permettre à ceux qui sont coincés du mauvais côté de franchir la barrière, et de pouvoir vivre une vie pleine et digne.

L'enjeu est donc d'avoir à la fois *l'œil dans le microscope* pour saisir les petits détails qui importent au niveau personnel et *l'œil dans le télescope* pour appréhender l'ensemble des rouages du système qui sont des éléments importants pour renforcer l'impact des actions collectives contre la pauvreté.

1.1 Méthode

Quelles sont les mesures concrètes à mettre en œuvre pour qu'une telle approche à la fois personnelle et globale puisse se concrétiser ? Afin de répondre à cette question, nous avons interrogé des acteurs de la lutte contre la pauvreté et en avons dégagé des recommandations.

Une vingtaine de personnes, dont la liste est en annexe, ont accepté de répondre à nos questions. Cela s'est fait par entretiens semi-directifs qui ont duré entre une heure et deux heures et demie, via zoom. Les échanges étaient structurés suivant un schéma commun de 10 questions, que chacun avait reçues préalablement. Les interlocuteurs, occupant en général une fonction de direction et toujours à responsabilité, ont été choisis afin de réunir une diversité d'acteurs (publics ou associatifs, anciens ou nouveaux, financés pour l'essentiel par des subsides ou des fonds privés), de lieux (les trois régions, grandes ou petites villes), de secteurs (aide à la jeunesse, formation, humanitaire, économie sociale...). À chaque fois, nous avons cherché à comprendre l'action menée, sa portée, ses résultats et impacts, les leviers et facteurs de succès, ainsi que les obstacles. Les entretiens étaient confidentiels, garantissant que personne ne pourrait être relié à un propos particulier. Cela n'empêche que nous fassions référence à des éléments précis des organisations de nos interlocuteurs, issus des entretiens ou des documents complémentaires fournis ensuite. Toutes les conversations ont été d'une grande franchise, sans langue de bois, denses. Chaleureux merci à chacun et chacune pour cet inestimable apport, duquel ces pages succinctes ne peuvent rendre suffisamment compte.

Puisque sélective, cette enquête n'a pas de prétention à l'exhaustivité. Elle s'est achevée par un effet de saturation, c'est-à-dire le constat que chaque nouvelle interview ne produisait plus, pour l'essentiel, que des considérations déjà évoquées auparavant. De ce fait, autant que par son contenu, elle nous semble avoir atteint son objectif. En effet, d'une part, elle a permis de mettre notre approche à l'épreuve du terrain et, nous pensons, de la valider largement. D'autre part, elle a fourni une abondante matière première de laquelle partir pour dégager des recommandations. Elle a notamment permis d'identifier des réussites. Car si les politiques échouent dans l'ensemble, certains projets de terrain permettent aux personnes de dépasser leur situation. Cette matière première sera présentée par le biais de constats, actions existantes, ainsi que de cas exemplaires qui inspirent ces actions.

On pourrait s'étonner que nos recommandations, dont nous assumons seuls le contenu, soient en grande partie fondées sur cette enquête plutôt que sur des analyses générales de politiques existantes dans d'autres pays. La raison est double. Premièrement, comme indiqué déjà, aucun pays européen n'a réussi massivement où nous échouons. Il peut y avoir des aspects intéressants ailleurs, comme la concentration sur certaines cibles aux Pays-Bas, la rigueur d'un plan global au Canada⁷⁵ ou en France⁷⁶, l'attention particulière au volontariat au Royaume-Uni, des études et réflexions aux États-Unis, mais aucun pays n'a de recette miracle.

75 Voir <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/reduction-pauvrete/rapports/strategie.html>

76 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluation-de-strategie-nationale-de-prevention-de-lutte-contre-pauvrete-rapport-2021>

La recherche académique sur l'évaluation rigoureuse des politiques de pauvreté invite plutôt à l'humilité : beaucoup de politiques s'avèrent inefficaces ou, pire, contreproductives⁷⁷. Deuxièmement, au contraire, l'exemple de réussite de projet de lutte contre la pauvreté montre toute l'importance d'articuler le général, le particulier, et l'exigence de méthode. Les interventions réussies face à des situations de grande pauvreté combinent le coaching, le training, la promotion et l'aide financière classique accompagnée d'une intervention socio-psychologique afin de lever les contraintes multiples auxquelles sont confrontées les personnes en grande précarité.⁷⁸ Partir du terrain, y compris des 'best practices' à l'étranger, et essayer d'en dégager du neuf nous a donc paru plus fécond que chercher à transposer des politiques implémentées dans des contextes différents. Il nous semble plus pertinent de proposer des mesures prenant appui sur ce qui existe déjà, et pouvant éventuellement faire tache d'huile, que de recommander des politiques abstraites ou importées qui ont peu de chance de prendre racine dans le contexte institutionnel et culturel belge.

1.2 Le cercle vertueux

Bon nombre des politiques de luttes contre la pauvreté se définissent avant tout par des thématiques et des publics cibles. Ainsi l'Union européenne insiste-t-elle notamment sur l'accès à l'emploi ou l'attention aux enfants.⁷⁹ Les politiques en Belgique s'inscrivent souvent dans la même approche.⁸⁰ Celle-ci a du sens, et nous partageons le souci de définir des priorités de ce type.

Mais ce n'est pas suffisant, et **il nous paraît** tout aussi **indispensable de définir la politique par sa méthode. Car c'est bien en grande partie la méthode qui fera le succès ou l'échec d'une action.** Pour preuve, les sévères critiques des rapports d'évaluation de la Cour des Comptes à l'égard des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté portent principalement sur le manque de précision et de systématique dans la mise en œuvre des stratégies définies, si tant est qu'il s'agisse de stratégies⁸¹.

Aussi, compte tenu des moyens existant aujourd'hui, les recommandations que nous proposons pour une politique dont l'impact final serait une sortie durable de la pauvreté sont structurées en 5 priorités d'action : renforcer l'innovation et l'impact de l'action, construire une alliance contre la pauvreté, rétablir la confiance et la participation des personnes dans le besoin, mieux détecter la pauvreté et la précarité, simplifier et rationaliser les aides et accès.

77 M. Ravallion (2016) : *The economics of poverty : History, measurement and policy*, Oxford University Press.

78 Bossuoy et al (2022), *Tackling psychosocial and capital constraints to alleviate poverty*, *Nature*, 605, 291-297.
<https://www.nature.com/articles/s41586-022-04647-8>

79 Voir notamment <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/60/la-lutte-contre-la-pauvrete-l-exclusion-sociale-et-les-discriminations> et https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP254_2006_PauvreteDanslUE_Damon_FR.pdf

80 https://www.belgium.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf

81 Évaluation du premier plan sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=9805becc-12ba-4c94-853e-92233e1cd356> et du deuxième sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=fccec8bf-22e5-4aab-b488-4c9eb967e82b>

Il s'agit d'instaurer un cercle dynamique et vertueux, au service de la personne, en remplacement du cercle vicieux, qui aujourd'hui souvent l'enferme.

2. Renforcer l'innovation & l'impact de l'action

« Nous n'avons pas de 'moonshot project' en matière de lutte contre la pauvreté »

« Avec ma formation et mon expérience professionnelle ailleurs, j'ai l'habitude d'utiliser des tableaux de bord. Mais pas ici. »

« Je préfère aider quelqu'un pendant 7 ans que toute la vie. »

2.1 Constats

L'objectif d'efficacité est peu présent dans l'action sociale. Cet objectif, qui consiste à utiliser efficacement les moyens disponibles, est parfois même considéré comme saugrenu. L'efficacité est pourtant un objectif fondamental. Elle impose simplement à notre action sociale d'avoir un impact réel et une valeur ajoutée, d'atteindre des résultats probants compte tenu des ressources mobilisées tout au long du processus d'accompagnement des personnes précarisées. Cette efficacité est difficile à saisir et à évaluer. Elle est changeante et contextuelle : une fois cela marche, une autre fois cela ne marche pas. Elle se construit progressivement sur la base des expériences de terrain et des évidences empiriques. Ces connaissances partagées permettent de dissiper les conflits d'opinions parfois violents qui caractérisent la question de l'action sociale, et d'établir un dénominateur commun sur la base duquel l'action peut alors se développer plus sereinement.

Plus largement, il n'existe pas de culture de l'efficacité, de l'efficience et de l'évaluation commune dans l'action sociale. On constate plutôt un grand écart entre acteurs.

D'une part, un nombre significatif d'acteurs publics et associatifs « fonctionnent » sans réelle stratégie, ni indicateurs et systèmes de mesure. Ces termes peuvent même y être perçus de manière négative, car ils indiqueraient une approche « du chiffre », déshumanisée. Parfois, des responsables habitués à utiliser des tableaux de bords dans d'autres contextes abandonnent cet usage dans le social. C'est donc une question de culture collective plus que de personnes, bien que le manque de compétences et d'intérêts individuels soit aussi indiqué par les acteurs eux-mêmes.

D'autre part, certains acteurs, anciens ou nouveaux, mènent une réflexion de fond sur leur action, élaborent des stratégies pluriannuelles, développent une mesure rigoureuse de leurs résultats et impacts.

Entre les deux, il existe des tâches à l'utilité incertaine, comme l'encodage des actions de suivi individuel dans des CPAS, associations ou fédérations. Les différents systèmes ne sont pas conçus selon une même logique et ne sont pas reliés et consolidés. Les données existantes sont donc sous-exploitées ou incompréhensibles pour d'autres acteurs.

Par ailleurs, on ne peut nier que l'évaluation soit difficile et puisse poser question. La première est : évaluer pour quoi faire ? La crainte que les évaluations soient utilisées pour rationner et justifier des coupes budgétaires hante certains esprits.

Bon nombre d'acteurs ont le sentiment de réaliser un travail superficiel ou/et inutile. D'où un sentiment de découragement, voire d'épuisement face à des situations d'échec qui se répètent. Ce sentiment fait écho au constat objectif dans la partie chiffrée sur l'inefficacité des politiques pour une part de la population. Il est aussi lié au constat d'un « micro-management » de la pauvreté : on règle un petit problème après un autre. L'action manque de largeur et de profondeur. Largeur : comment agir sur la santé sans le faire en même temps sur le logement ? Profondeur : comment agir sur le décrochage scolaire sans action en amont avec la famille, l'école, le quartier et sans logement stable pour l'enfant ?

Il existe une abondance de rapports administratifs, comptables, et de contrôles. Mais il s'agit de vérification de légalité, non d'opportunité. Il s'agit de valider la conformité de l'utilisation des moyens aux règles prescrites mais pas d'évaluer l'impact de l'usage des moyens. On en arrive même à confondre réalisations et résultats, lorsque l'on confond ces résultats ou impacts de l'action avec le simple nombre de bénéficiaires. Aussi, n'ayant pas d'évaluation de l'impact, les responsables politiques ne font pas de choix éclairés en matière de priorité ou de mode d'action. C'est également lié à un manque de confrontation offre/demande, indiqué plus bas. Cela pose trois problèmes.

Premièrement, il y a un financement de projets de qualité très variable sans que le niveau de financement soit fonction de la qualité. Sans base objective, les subsides ou dotations sont alors souvent liés à l'ancienneté ou au clientélisme partisan.

Deuxièmement, on constate des effets d'engorgement. D'un côté, certaines structures ou certains services dans des structures fonctionnent « en basse intensité », avec un rythme lent, de faibles input et output. De l'autre, des travailleurs et volontaires s'engagent de façon dense. Ceci peut recouper une différence dans l'importance accordée au travail de première ligne par rapport au travail administratif ou de back-up.

Troisièmement, il n'y a pas d'effet de scale-up. Dans une dynamique positive, un progrès est possible si l'on développe ce qui fonctionne en lui donnant plus d'ampleur. Ce n'est pas le cas de figure le plus fréquent aujourd'hui.

Autrement dit : les bons moyens ne sont pas toujours mis aux bons endroits, ce qui résulte en une perte importante du pouvoir d'impact de l'action sociale

Il y a deux logiques d'action : en fonction des publics, ou des besoins. Dans le premier cas, on apporte un soutien diversifié à un même public, comme une asbl qui va aider un demandeur d'asile dans ses démarches de logement, santé ou formation. Dans le second cas, un même service va être apporté à des publics différents, comme une aide au logement offerte aussi bien à des familles monoparentales qu'à des étudiants. L'une à l'avantage de l'approche transversale, l'autre de l'efficacité de la spécialisation.

Il existe une grande disparité de situations, qui appelle une spécificité des actions. Cela apparaît de manière évidente avec la différence des taux de vaccination contre la Covid en 2021, par régions et communes. Les populations les plus précaires sont les moins vaccinées, notamment parce que les méthodes de communication et modalités de contact n'ont pas été d'emblée adaptées aux langues ou habitudes de vie. Il en va de même en matière de lutte contre la pauvreté : la pauvreté à Montigny-le-Tilleul n'est pas la même qu'à St-Josse ou à Genk, notamment en raison de la mobilité ou de l'offre d'aide volontaire.

Bref : le « triple i » indiqué par Ester Duflo dans son analyse de projets de développement en Afrique ou en Asie vaut largement pour l'action sociale en Belgique : ignorance (des situations, donc de ce qui fonctionne ou pas), inefficacité (des politiques et interventions des acteurs de terrain) et inertie (dans la continuation malgré l'échec qui est une forme pathologique d'irrationalité).

2.2 Actions

Un certain nombre d'acteurs publics et associatifs ont développé une réflexion poussée sur leur action, mis en place des cadres stratégiques et des outils de mesure de leurs résultats et impacts. Cela s'est souvent fait en collaboration avec des universités : les Petits Riens et l'UCL, TADA et Vlerick, Capital et la VUB, Teach for Belgium et différentes universités, SAW et des acteurs d'ISP avec l'Ulg et l'Université de Lille.

Par exemple, certains inscrivent leur action dans le cadre de référence des critères ESG (environnemental, social et de gouvernance). D'autres ont construit une carte détaillée des parties prenantes afin de cibler au mieux les leviers d'action, ou développé le partage d'expérience dans l'élaboration des indicateurs de résultat et de satisfaction des personnes aidées. D'autres encore ont synthétisé un rapport d'accompagnement social avec trois éléments clés : rapport médical, (ré)ouverture des droits, régularisation de situation administrative et de gestion de l'endettement. Notons aussi ce système de scoring : l'accompagnement réussi d'un jeune ayant terminé son secondaire et désireux de poursuivre ses études vaut 2 points d'impact, alors que celui d'un jeune n'ayant pas terminé son secondaire ou ne souhaitant pas continuer d'études en vaut 8. Ceci permet de prendre en compte la difficulté variable d'obtenir des résultats selon les publics aidés, et de neutraliser l'effet « cherry picking » : ne prendre que les cas les moins difficiles qui permettent d'augmenter les taux de réussite à moindre effort.

la réflexion et le développement de l'action dans une logique d'innovation sociale, d'investissement social et de scale-up peuvent être doublement positifs. D'une part, car l'action est d'emblée conçue et mise en œuvre dans une perspective de progrès : il s'agit d'enclencher des dynamiques fécondes, et pas seulement d'atténuer des douleurs individuelles. D'autre part, car ce type d'action a une capacité d'attrait des fonds privés. Ces derniers peuvent prendre des risques pour initier des projets qui, s'ils sont fructueux, peuvent ensuite être développés, sans, avec ou par les pouvoirs publics. Les obligations à impact social (Social Impact Bonds, SIB) s'inscrivent dans cette logique⁸².

La mise en place de l'outil de Plan Stratégique Transversal (PST) contribue à la définition et mise en œuvre de stratégie de lutte contre la pauvreté, en particulier par les CPAS⁸³. Mais, lancé il y a près de 20 ans, il est inégalement utilisé et n'a visiblement pas encore été tout à fait productif.

82 Voir notamment, les articles de la Stanford Social Innovation Review
- une présentation du rôle positif et pionnier des SIB dans le lancement du Duo for a Job :
<https://www.v-g-v.be/fr/publications/rapports/contrat-à-impact-social>
- un regard critique sur le système et son développement
https://ssir.org/articles/entry/a_critical_reflection_on_social_impact_bonds
- <https://youmatter.world/fr/definition/social-impact-bonds-definition-contrats-impacts-social/>

83 Voir
- pour les communes de Wallonie : <https://www.wallonie.be/fr/demarches/etablir-un-plan-strategique-transversal-pst#endetail> ; pour la formation par l'ERAP : <http://www.erap-gsob.brussels/fr/Planification-strategique-transversale>
- pour la Flandre : <https://overheid.vlaanderen.be/beleid-en-regelgeving/strategische-planning/horizontale-transversale-en-europese-beleidsplannen>

INSPIRATION

EVALUER L'IMPACT

Le monde anglo-saxon dispose de ressources en matière d'observation, de mesure et de réflexion sur l'impact. Entre autres :

Le *Poverty Action Lab*, créé en 2003 par Abhijit Banerjee et Esther Duflo, prix Nobel d'Économie. Il met en œuvre des recherches sur les projets sociaux et leur efficacité, notamment en pratiquant l'usage de l'étude en double aveugle comme dans les sciences de la nature. Il réunit aujourd'hui plus de 250 chercheurs dans un réseau de 70 universités. Il travaille aussi sur les initiatives *d'inclusion sociale en Europe*.

Opportunity Insight, centre de recherche basé à Harvard dirigé par Raj Chetty, John Friedman et Nathaniel Hendren. Utilisant le 'data mining', il mène des recherches scientifiques sur la manière d'améliorer la mobilité sociale, travaille avec des acteurs locaux et vise la traduction des résultats en changements politiques. Comme évoqué précédemment, *la recherche sur le rapport coût-bénéfice de diverses politiques sociales* (la MVPF, Marginal Value of Public Funds) confirme l'efficacité et l'efficience supérieures des politiques en faveur des enfants, qu'il s'agisse de santé ou d'éducation.

Voir aussi les travaux du *Center for Social Innovation* de l'Université de Stanford, et les publications de leur *Stanford Social Innovation Review*.

Au Royaume-Uni, voir par exemple les travaux du *Yunus Centre for Social Business and Health* de Glasgow.

2.3 Recommandations

1. **Cibler les politiques et les moyens sur ce qui est le plus efficace**, en termes de publics (groupes à risque), thèmes et moyens. Il s'agit donc de
 - Choisir les leviers décisifs, et non saupoudrer ;
 - Prendre en compte les spécificités démographiques, sociales et territoriales.

Compte tenu des statistiques, de la littérature et des indications du terrain, nous recommandons de **centrer les politiques sur quatre sujets** :

- **L'école et la formation** (en augmentant l'autonomie des établissements scolaires et des centres de formation et en les responsabilisant dans l'aide aux enfants, par exemple via les repas gratuits),
- **Le logement**, en augmentant la solvabilité des demandeurs (ex : primes de logements liés aux revenus et non aux statuts, tiers-garants...) et l'offre (AIS, logements « kangourou », PPP...);
- **Le revenu** ;
- **La santé (physique mais aussi mentale).**

Pour préciser les politiques sur ces sujets, accorder une attention particulière aux publics les plus touchés par la pauvreté : **enfants, jeunes, familles monoparentales et immigrés extra européens.**

2. **Favoriser l'innovation et la progression.** Puisque nos politiques ne permettent pas de sortir de la pauvreté, il faut essayer autre chose. Il faut développer la volonté d'agir sur le terrain, chez les personnes dans le besoin et chez les acteurs. La volonté de résultat ne doit pas inhiber ce désir d'agir : c'est la progression qui importe.

3. Concevoir, mettre en œuvre et adapter les politiques et actions de manière méthodique et rigoureuse :

- **Construire les politiques sociales dans une logique d'‘Evidence Based Practice’**, comme on utilise l'‘Evidence Based Medicine’ pour la santé ;
- **Travailler par projets dans le cadre de stratégies précises**, avec des analyses de besoin, définitions d'objectifs, résultats et impacts visés, moyens, agendas, indicateurs détaillés ;
- **Tester, évaluer et améliorer progressivement, avant de généraliser** (scale-up) ou abandonner ;
- **Se donner les moyens d'atteindre ses objectifs** sur base d'une évaluation préalable de l'adéquation entre objectifs, missions, ressources et compétences disponibles ;
- **Assurer le développement des compétences nécessaires**, notamment face à l'accélération du développement numérique ;
- **Évaluer et adapter les actions accomplies**, notamment à l'aide d'audits de qualité, complémentaires aux audits financiers.

Cette exigence de méthode vaut pour les actions menées directement par les pouvoirs publics, comme dans le cadre de partenariat avec les associations.

4. Privilégier le travail de contact ou front-line, par rapport au travail administratif ou back-office ; limiter les dépenses du deuxième type à un pourcentage maximal, de l'ordre des 15% hors investissement, dans l'esprit de ce qui est applicable pour divers projets européens ou de coopération au développement.

Concrètement,

- **À l'instar de ce qui s'est fait avec** la mise en place de la comptabilité SEC pour les finances publiques ou **la réforme des ONG de coopération au développement, définir une méthode d'action sociale** ;
- Confier ce travail à un groupe mixte composé d'universités, acteurs publics et sociaux, par exemple sur une période de deux ans ; une telle méthode définira le process sans définir le contenu ;
- **Tester l'utilisation de cette méthode** par des acteurs publics et associatifs, sur base volontaire, par exemple sur une période de trois à cinq ans ; les acteurs proposeront du contenu ;
- Dans le cadre de ce test, **travailler par contrats-méthode** plutôt que des contrats-programme ;

Dégager les enseignements du test et généraliser la méthode, avec un process commun et du contenu variable, pour partie imposé et pour partie libre.

3. Construire une alliance contre la pauvreté

« Il faut avoir le courage de mener une politique qui n'est pas au profit de son électorat. Dire : « votez pour moi, parce que je vais faire du bien à d'autres que vous » ».

« Toutes les associations font un peu le même travail. Il y a peu de spécialisation, mais de la concurrence. »

« Les écoles détestent se tourner vers l'extérieur pour trouver des solutions. »

« Pendant la crise Covid, les CPAS ont été étranglés et, souvent, n'ont pas pu utiliser les moyens supplémentaires qui leur étaient attribués »

« Pendant la crise Covid, notre association a pu faire face et utiliser l'afflux de dons et subsides exceptionnels : les permanents ont travaillé plus, les volontaires ont mouillé le maillot, et des nouveaux volontaires nous ont rejoints. »

« Je voulais avoir 10 CEO dans notre projet. Pour les avoir, j'en ai contacté ...11. Des gros calibres se sont engagés, vite, très sérieusement, à titre personnel et en toute discrétion. »

« Les citoyens ont fait des merveilles avec les migrants. »

3.1 Constats

Le secteur de la lutte contre la pauvreté est un grand puzzle, composé d'une multitude d'acteurs. Ceux-ci sont très divers, notamment par la taille et la culture. Il existe une polarité entre, d'une part, des structures « à l'ancienne », caritatives, sclérosées peu soucieuse d'optimiser les résultats et l'usage des moyens et, d'autre part, des structures nouvelles ou anciennes et renouvelées visant l'excellence et l'agilité. En particulier, il existe depuis une dizaine d'années une nouvelle génération d'associations ou coopératives, à l'instar de la nouvelle vague humanitaire qui a bousculé les anciens acteurs de la coopération dans les années '80.

Pour l'ensemble du secteur, il n'existe pas d'analyse systématique et d'articulation des besoins des personnes en situation de pauvreté - la demande - avec les biens et services proposés - l'offre. Il n'y a pas non plus de coordination systématique de cette offre. Le secteur est organisé en silos. Les acteurs divers font souvent cavalier seul, et peuvent poursuivre des objectifs qui leur sont propres plutôt que l'intérêt général, voire l'intérêt des publics précarisés. Ils sont parfois, sinon souvent, en concurrence pour des budgets ou la prise en charge de « leurs pauvres ». Les pouvoirs publics jouent souvent la carte de cette concurrence plutôt que de la coordination. Ainsi, le financement par projet met en concurrence ouverte différents acteurs et ne facilite pas les collaborations, à l'inverse d'un financement plus transversal. La liberté d'association est un droit constitutionnel (art. 27). Mais le financement des associations par les pouvoirs publics pourrait être conditionné à l'intégration dans un plan d'action d'ensemble.

Les responsables politiques utilisent parfois les actions de lutte contre la pauvreté pour poursuivre d'autres objectifs. C'est le cas des « Yalta budgétaires », qui permettent une répartition des moyens entre les associations selon leur proximité avec tel parti ou pilier. C'est aussi le cas avec les programmes d'aide à l'emploi (Art 60, ACS, APE...), utilisés dans les associations non marchandes et les administrations publiques, qui ne permettent pas toujours le recrutement des personnes les plus adéquates pour les fonctions.

Deux types d'acteurs publics, décisifs dans la lutte contre la pauvreté, sont en difficultés. D'une part, certains CPAS sont pris dans une dynamique d'étranglement financier avec des moyens qui ne suivent plus la hausse des besoins. Par exemple, au cours des dernières années le CPAS de Forest a connu une croissance des dépenses de 3%, pour une augmentation des recettes de 2%. D'autre part, le monde de l'enseignement est pris dans une logique de replis sur soi et apparaît souvent fermé aux collaborations externes, à l'évaluation comparée des acquis d'apprentissage des élèves (de peur de l'usage qui pourrait en être fait). C'est vrai au niveau des écoles, mais aussi des intervenants de l'inspection ou de l'agrégation. Cela se traduit notamment par un refus de partager des données, comme les résultats des élèves ou établissements, et une résistance à la mise en place d'évaluations externes standardisées. Cela se traduit aussi par une incapacité à suivre la trajectoire des élèves, ou tout simplement à évaluer la valeur ajoutée d'une école en analysant la progression des élèves sur base de leurs niveaux à l'entrée. Au final on se prive d'une capacité de détecter rapidement les élèves et les écoles en difficulté pour pouvoir agir plus vite et plus efficacement.

Le volontariat est crucial. L'importance des volontaires est très variable d'un acteur à l'autre, en nombre ou proportion, en rôle, formation. On se limite souvent au volontariat indirect au travers d'une association, mais il existe aussi un important volontariat direct, de personne à personne.

Les Pays-Bas sont intéressants en matière de volontariat. Près de la moitié des emplois y sont à temps partiel – contre un quart chez nous⁸⁴ –, ce qui apporte une disponibilité pour l'engagement citoyen. On estime que 42% de la population y faisait du volontariat en 2008⁸⁵. Chaque mois, les bénévoles considérés comme réguliers (90%) donnaient, en moyenne, un peu plus de 12 heures de leur temps. En outre, 30,2% (plus de 3.5 millions de personnes) de la population déclaraient apporter un soutien informel à des personnes dans le besoin, malades, voisins, amis ou membres de la famille. L'enquête hollandaise sur les forces de travail de 2016 indiquait que le taux de volontariat avait encore augmenté, pour atteindre 49%.⁸⁶

Le volontariat fait partie de l'édifice d'ensemble et son extension permet d'élargir les fondations de l'action sociale. A titre d'illustration, aux Pays-Bas toujours, l'encadrement sportif est partagé entre 20.000 professionnels et 400.000 bénévoles. Cependant, à l'instar de l'action sociale plus formelle, ce volontariat reste éclaté au sein d'organisations différentes pour des raisons historiques. De nombreuses organisations politiques, sociales et religieuses œuvrent côte à côte en mobilisant des volontaires et poursuivant des objectifs sensiblement identiques, mais en s'inspirant de convictions différentes. Ces convictions sont parfois un obstacle aux nécessaires collaborations et mise en commun entre ces organisations.

3.2 Actions

Il existe des pratiques de *coopération* entre acteurs qui fonctionnent et prouvent l'intérêt du partenariat.

Par exemple, Bruss'help est chargé de coordonner les dispositifs d'aide d'urgence et d'insertion aux personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale. Créé en 2019 à la suite du scandale du Samu Social, sa gouvernance est participative, avec des acteurs de terrain, travailleurs et décideurs publics. S'il est trop tôt pour évaluer globalement l'organisation, on constate une méthode de travail structurée et des perspectives pour élaborer une politique sectorielle digne de ce nom, avec coordination de l'offre et de la demande.

Les coordinations sociales dans les communes et les consortiums d'associations sont d'autres exemples. Le travail coordonné est plus difficile que le « chacun chez soi ». Mais, lorsqu'il fonctionne, il est plus efficace et efficient : 2 + 2 = 5. La bonne volonté et l'envie de réussite sont des conditions de succès.

84 Le bénévolat néerlandais se situe dans une tradition culturelle et religieuse différente de la nôtre (culture protestante, rôle différent des entreprises, rôle de l'Etat, décentralisation...).

85 Study on volunteering in the EU: country report Netherlands, 2008. https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_nl_en.pdf

86 Données de l'OIT, en ligne sur https://ilostat.ilo.org/fr/topics/volunteer-work/#elementor-toc___heading-anchor-1

La réussite dépend aussi des personnes (surtout dans les petites structures) et des cultures organisationnelles (surtout dans les plus grosses).

Il existe également des pratiques de complémentarité entre acteurs publics et privés. Par exemple, les Agences Immobilières Sociales (AIS) sont financées par les Régions afin d'organiser la location entre des propriétaires bailleurs (personne physique ou morale, secteur privé ou public) et des ménages en situation de précarité, à revenu modeste ou moyen, en recherche d'un logement salubre à loyer modéré. Cette formule n'est pas la panacée. Elle ne répond qu'à une faible part des besoins et s'est développée lentement sur trois décennies. Mais elle fait aujourd'hui partie des solutions concrètes à la pénurie des logements à finalité sociale dont le coût est largement inférieur à celui des logements sociaux publics. Par exemple, en Wallonie, le coût global du système AIS était en 2019 de l'ordre de 8 millions d'euros pour 6000 logements, soit environ 1200€ par logement et par an.

Le travail de création de lien et de réseautage est crucial et fécond. C'est vrai pour les personnes aidées comme pour les structures.

Par exemple, au niveau des personnes, Duo for a Job part du principe que le capital social est une clé d'accès à l'emploi. Son action est fondée sur l'accompagnement et le maillage qui permettent au demandeur d'emploi non seulement de renforcer ses compétences, ses réseaux et son capital culturel mais également d'entrer en contact avec les bons interlocuteurs institutionnels. Dans le cadre du Social Impact Bond, le taux d'emploi des mentees de DUO a été évalué comme étant supérieur de 28 % à celui du groupe de contrôle n'ayant pas bénéficié d'un tel accompagnement. Cette logique de relation se trouve aussi, notamment, au cœur de l'action de Capital, TADA ou Armen Te Kort.

Au niveau des structures, les Services francophones d'Accrochage Scolaire (SAS) accompagnent des élèves entre 10-18 ans en décrochage afin qu'ils réintègrent une structure scolaire ou une formation agréée durant une période allant de 3 à 6 mois. Ils fournissent un exemple de collaboration satisfaisante. Depuis près de 10 ans, les directions partagent leurs formations, pratiques et méthodes. Compte tenu de la réussite de cette initiative et de l'ampleur du problème de décrochage scolaire, les moyens sont faibles : 3 SAS pour Bruxelles et 12 pour l'ensemble de la Wallonie avec en moyenne 9 travailleurs par SAS.

Les CIM, conférences interministérielles, sont des outils importants. Compte tenu, d'une part, de la dimension multifactorielle de la pauvreté et, d'autre part, du morcellement des compétences dans le millefeuille belge, ce type de lieu permet d'envisager une intégration des politiques. C'est par exemple le cas en matière d'alphabétisation, où Lire et Écrire joue un rôle clé.

Les CPAS peuvent initier et coordonner un travail social communautaire, et non se contenter d'un accompagnement individuel. Il s'agit de travailler avec des associations et des citoyens, à l'échelle de quartiers, afin de mener des projets dans une logique d'empowerment'. Cela se fait notamment à Forest, dans le cadre d'un dispositif piloté par la Socapar, association liée au réseau des maisons médicales. Les CPAS peuvent aussi collaborer entre eux sur certains sujets, notamment avec le soutien de la Fédération Bruxelloise des CPAS.⁸⁷

87 <https://www.sacopar.be>

Les volontaires sont un puissant levier d'action, de sens et de financement.

Action : avec une moyenne de 199h d'engagement par an et par personne⁸⁸, soit près de 4h par semaine, un volontaire travaille 10% d'un équivalent temps plein. Une asbl qui réunit 10 volontaires pour 1 ETP double sa capacité d'action, 20 volontaires pour 1 ETP la triple.

Sens : le volontaire est comme le canari dans la mine. Si le canari mourait, c'est qu'il y avait du gaz et que l'air n'était plus viable pour les mineurs ; si des volontaires quittent une asbl, c'est que son action n'a plus de sens. Dans un secteur associatif qui n'est pas à l'abri d'une « fonctionnarisation », c'est un précieux stimulant.

Financement : le volontariat est, avec la pertinence du projet et la rigueur de sa gestion, un des facteurs d'attrait pour les financements privés. Par exemple, Armen te Kort a formalisé sa clé de levier : 1€ d'argent public est multiplié par 2 grâce aux dons en nature, puis X2 par les apports des entreprises X2 par les volontaires X2 par les buddies (volontaires spécialisés dans l'accompagnement). Au total, 1€ public en génère 15 autres. TADA, Toekomst Atelier de l'Avenir, a mobilisé 7500 bénévoles depuis sa création en 2013 et dispose d'une équipe de 32 ETP : l'asbl lève 90% de son budget annuel de 2,5 millions d'euros auprès des donateurs privés. Parmi eux, bon nombre d'entreprises s'engagent pour trois à six ans.

Cela dit, il n'y a pas de ratio volontaire/ETP idéal, et le plus n'est pas toujours le mieux. Par exemple, les Petits Riens occupent 1000 personnes réparties en trois tiers : personnes aidées, permanents, et volontaires. Cet équilibre permet un bon fonctionnement.

Plus que la quantité, la qualité de l'articulation entre permanents et bénévoles est décisive. Dans les associations qui fonctionnent bien, les salariés sont en soutien des bénévoles. Ils travaillent à mettre à la disposition des volontaires ce dont ils ont besoin pour agir au mieux : services de support (supervision, back-office...), formation et méthode, standards d'exigence... Certaines tâches conviennent en particulier aux bénévoles ou aux salariés. Ainsi, le mentorat qui nécessite temps, disponibilité et recul convient bien au volontariat. Les permanents peuvent quant à eux assurer la permanence, c'est-à-dire la continuité dans le temps, parfois difficile à concilier avec l'engagement intermittent des volontaires.

Enfin, la communication et le témoignage faits par les associations auprès des acteurs politiques, de la presse et du public sont une autre possibilité d'alliance. Des asbl organisent cela de manière systématique, avec des personnes spécifiquement affectées à cette tâche et la production de rapports ou de mémorandum aux partis et Ministres⁸⁹. D'autres acteurs interviennent de manière plus ponctuelle, par exemple via des keynotes lors de colloques, dans des réunions de service clubs ou d'entreprises, des rencontres ad hoc avec des responsables communaux...

88 Chiffre de l'UGent et la Fondation Roi Baudouin : voir <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2020/20201203AJ>

89 C'est par exemple le cas de Duo for a Job, Teach for Belgium, la Fédération des Services Sociaux, Lire & Ecrire, Brussels'help ou Armen Te Kort parmi les acteurs que nous avons rencontrés, mais aussi d'autres comme la Fédération des Maisons Médicales, Médecins du Monde, Oxfam...

INSPIRATIONS

LE GROUPE SOS

Le groupe SOS est la plus grande entreprise sociale d'Europe : 1,7 million de personnes aidées chaque année, plus de 20.000 employés dans 600 établissements. Il s'est construit sur la mutualisation, la coopération et le partenariat, avec les pouvoirs publics et les entreprises. Il dispose de son propre think tank, pour étudier, partager et développer les innovations sociales, construire des plaidoyers.

« OPERATIE GESLAAGD »

Dès 2016, la ville de Gand a adopté une stratégie globale, nommée « Operatie Geslaagd » (« Opération Succès »), afin de réduire les taux de décrochage scolaire. Cette stratégie consiste en une approche unique, intégrée et « inter-services », incluant 12 établissements secondaires locaux. Les conclusions tirées de ce projet sont à présent insufflées dans un nouveau projet, ouvert à tous les établissements secondaires gantois. Pour la période 2016-2020, Gand a adopté un projet basé sur 30 actions visant à faire passer le taux de décrochage scolaire de 15 % à 10 %. Ce nouveau projet implique divers services locaux, notamment dans les domaines de l'emploi, de la culture, de la protection sociale et de la jeunesse. Basé sur une approche globale, il prend en considération à la fois les caractéristiques individuelles des élèves et des aspects plus généraux au niveau systémique. Parmi les 30 actions prévues dans le plan figurent notamment l'optimisation d'un système d'alerte précoce, l'offre de conseils d'orientation de haute qualité dans les écoles, des cours de néerlandais pour les élèves dont ce n'est pas la langue maternelle et des partenariats entre parents et enseignants. Il est intéressant de remarquer que le partenariat parents et enseignants est une recommandation centrale du récent Rapport Brickman pour améliorer l'enseignement flamand.⁹⁰

90 Rapport van de commissie Brickman beter onderwijs. November 2021.

<https://www.groupe-sos.org>

3.3 Recommandations

Pour une action d'ampleur portant sur l'ensemble des dimensions structurelles de la pauvreté, trois actions sont prioritaires.

5. Développer une politique intégrée de lutte contre la pauvreté

Cette politique doit **intégrer, dans la durée, la multitude des compétences politiques, niveaux de pouvoir et acteurs clés** des secteurs public, économique et de la société civile.

Une telle politique nécessite, en préalable, une précision des besoins, l'établissement d'un cadastre actualisé de l'offre de soutien et une étude objective et rigoureuse de la meilleure **adéquation possible entre demande et offre**.

Elle nécessite aussi une coordination des spécificités et complémentarités des différents types d'acteurs. Ceci doit prendre en compte quatre éléments :

- Le **logique de lignes** : la 1/2 ligne, où l'on va vers les personnes là où elles se trouvent pour pouvoir leur offrir un bien ou service ; la 1^{ère} ligne, où l'on l'accueille dans un réseau de lieux pour le travail général ; la 2^{ème} ligne, dans un réseau plus réduit pour le travail spécialisé ou/et de support à la 1^{ère} ligne ; la 3^{ème} ligne, pour le travail méta et de coordination des lignes et réseaux ;
- Le **principe de subsidiarité** : organiser au plus près de la personne aidée tout ce qui peut l'être ; la proximité est centrale pour une action efficace contre la pauvreté. Sans le contact personnel, la confiance ne peut s'établir et l'action s'efface.
- Le **principe de mutualisation** : mettre en commun et partager les charges et moyens qui peuvent l'être ; partager l'information utile entre services qui parfois suivent la même personne sans le savoir. Le backoffice qui concerne les tâches plus administratives peut souvent être centralisé au sein d'une plateforme commune pour tirer des avantages d'échelle.
- Le **respect des grands rôles** : par exemple, développer des Partenariats Public Privé pour des projets d'investissement immobilier, confier la régulation plutôt que l'exécution aux pouvoirs publics, confier la recherche aux universités plutôt que recréer des cellules d'étude sous-dimensionnées au sein des administrations, financer la « cavalerie légère » de l'associatif pour l'innovation sociale.

Concrètement, ce dispositif pourrait notamment prendre deux formes.

- Soit **une Conférence permanente**. Réunissant un réseau d'acteurs divers et de chercheurs, elle serait responsable de l'élaboration et du suivi de plans pluriannuels, pluridisciplinaires et interinstitutionnels. Une conférence annuelle, à l'instar des CIM ou des COPS sur le climat, serait un lieu de négociation qui débattrait de ses constats et recommandations ;
- Soit **une Agence** de lutte contre la pauvreté. Comme les Agences de la dette pour la sécurité de la chaîne alimentaire disposant de réels moyens et autonomie, cette Agence aurait la mission claire de lutter contre la pauvreté, une grande autonomie sujette à évaluation a posteriori. La Suède est un bel exemple avec plus de 270 agences gouvernementales ayant toutes une mission spécifique. Chaque agence y dispose d'une autonomie de gestion totale, et le financement est lié à ses résultats. Il devient ainsi possible de réunir sous une seule bannière toutes les compétences et les formes de travail autour d'un objectif clairement défini, en augmentant du coup leur pouvoir de négociation.⁹¹ En bref, on rassemble les compétences et ressources autour d'un objectif clair et vérifiable au lieu de disperser les ressources dans une « tuyauterie institutionnelle » avec des acteurs dispersés qui poursuivent des objectifs vagues et non vérifiables.

6. Développer un nouveau mode de contractualisation entre État et non-marchand

Les associations étant un élément majeur et décisif de l'action sociale, une politique de lutte contre la pauvreté doit s'appuyer délibérément et rigoureusement sur le tissu associatif. Cela passe par une contractualisation, qui doit amener à ce que :

- Les associations s'engagent à des **programmes d'action systématique** ;
- Dans le cadre de la politique globale, l'État s'engage pour les programmes retenus à un **financement suffisant, structurel et pluriannuel** ;
- En vue d'une augmentation de l'impact, les **financements publics sont majorés en fonction de l'importance de l'apport de financements privés, de l'engagement volontaire, de la mutualisation sectorielle** ou locale de moyens et de la **participation des personnes aidées** ;
- Moyennant une attention à toutes les difficultés de l'évaluation indiquées plus haut, le renouvellement des **financements est lié à l'impact** mesuré des programmes.

La réforme des ONG de coopération de 2005 est une référence⁹². Concrètement, une étude précise sur le sujet pourrait, par exemple, être confiée à un consortium universitaire chapeauté par la Fondation Roi Baudouin.

91 J. Hindriks (2012) : *Gestion publique : théorie et pratique*, De Boeck.

92 Voir https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/qui_sommes-nous/nos_partenaires/acteurs_cooperation_non-gouvernementale/agrement_programme_ong

7. Développer une fiscalité solidaire et anti-pauvreté

Dans le même esprit que la fiscalité verte, utiliser l'impôt pour encourager ce qui est propice à la lutte contre la pauvreté. Ceci existe en partie, notamment à travers la déduction fiscale des dons des particuliers ou entreprises aux asbl. Ce pourrait être développé de manière systématique, par exemple en jouant sur le revenu cadastral d'un bien mis en logement social. Une telle approche nécessite étude et rigueur : il s'agit de mettre en place un outil clair qui puisse alimenter l'élan de solidarité, sans pour autant gonfler le nombre de niches d'exception qui rendent notre système fiscal illisible, inefficace et inéquitable.

Concrètement, ce sujet pourrait, par exemple, faire l'objet d'une demande d'avis au Conseil Supérieur des Finances.

4. Rétablir la confiance et la participation des personnes dans le besoin

*« Ce n'est pas possible de faire autrement...
Alors on continue à faire. Et ça ne donne aucun résultat pendant 20 ans. »*

*« À l'école, on commence à 10/10,
Et puis on enlève des points. »*

*« On apprend la confiance dans l'escalade.
Mais l'essentiel est dans la relation, pas dans la hauteur.
Les méthodes sont transposables. »*

*« Le réseau, la conscience sociale et le capital culturel,
c'est l'éléphant dans la pièce. »*

*« La participation à des activités culturelles est fondamentale.
Pas parce que ça divertit ou ça fait joli,
mais parce que ce ça permet de faire partie d'une même histoire. »*

*« La motivation est décisive.
Alors, que faire avec les non motivés ? »*

4.1 Constats

Deux difficultés majeures ressortent des entretiens.

La première, c'est ce que l'on pourrait appeler le « désamorçage de la pompe ». Même si la confiance est toujours un pari sur de l'inconnu, elle ne peut se bâtir que sur de la confiance et du connu préexistant. Or, par exemple, les acteurs sociaux travaillant avec des jeunes en décrochage scolaire sont souvent confrontés à des familles où les parents ne font plus confiance aux institutions scolaires dont ils ont eux-mêmes été exclus. Comment convaincre des jeunes de s'ouvrir à nouveau à l'école, s'ils n'ont pas d'exemples que cette ouverture a du sens ?

La deuxième, c'est celle du contrôle lié aux divers accompagnements et parcours d'insertion. Là encore, la confiance repose sur la confiance. Comment faire confiance à quelqu'un qui se méfie de vous ? Or, c'est la situation que peuvent rencontrer, ou percevoir, les personnes qui reçoivent une aide et sont contrôlées. C'est en particulier le cas des CPAS qui doivent vérifier que des personnes recevant leur soutien sont disponibles pour l'emploi. Les centres sont eux-mêmes contrôlés par le SPPIS fédéral sur la légalité de leurs actions et l'utilisation des fonds.

Outre la question de la double contrainte – faire confiance à celui dont il n'est pas déraisonnable de se méfier – le contrôle pose une question de coût. Quel est-il ? Quelle est sa pertinence ? S'il est parfois utile – pensons au contrôle social du groupe d'AA –, il peut aussi être contre-performant.

4.2 Actions

De nombreuses actions d'accompagnement prouvent leur efficacité, témoignent de ce que la confiance peut être rétablie et que des vies enlisées peuvent être relancées. Par exemple, les études d'évaluation qualitative de Duo for a Job indiquent une augmentation de la confiance en soi de 90% des jeunes accompagnés, et alimentent le succès des remises à l'emploi.⁹³

93 Le New Deal for Young People (NDYP) anglais du premier gouvernement Blair en 1997 a été un véritable succès pour la remise à l'emploi des jeunes de moins de 25 ans. La clé de la réussite réside dans l'accompagnement intensif pendant 4 mois des jeunes au chômage depuis plus de 6 mois. Cette première phase de conseil et encadrement était suivie si besoin d'une orientation vers des emplois subventionnés ou des formations. Ce programme demeure l'un des grands succès du gouvernement Blair.

En observant les projets qui fonctionnent, **la reconstruction de la confiance et les réussites tiennent à plusieurs conditions :**

- L'accompagnement doit se faire dans la durée ;
- Il doit être individualisé, sur mesure ;
- La qualité de relation : lien et reconnaissance sont décisifs ; cela signifie que les accompagnants doivent eux-mêmes être disponibles et solides ;
- L'accompagnement doit être fondé sur une activité concrète ;
- Il doit être progressif, avec un premier échelon suffisamment bas pour être accessible ;
- Il doit prendre appui sur les compétences de la personne accompagnée, bien comprendre ses besoins et y répondre de façon pertinente ;
- Il doit donc être « réaliste », mais en même temps permettre la découverte, une réelle ouverture de possibles.
- Il doit aussi comporter une dimension collective, et en particulier un travail entre pairs ;
- Une (ré)intégration dans son propre tissu (familial, culturel, territorial...);
- La prise en compte de toutes les parties prenantes concernées ;
- Tous les projets qui réussissent n'ont pas la même méthode, mais tous ont une méthode : élaborée, testée, améliorée

Enfin, l'engagement dans le projet général qui enchâsse son propre projet peut être un élément de progrès. C'est en particulier le cas dans les entreprises d'économie sociale, où la gouvernance démocratique, voire participative, est courante.

Chaque CPAS a une marge de manœuvre pour limiter ou suspendre le contrôle de disponibilité pour l'emploi. Par exemple, il peut autoriser un étudiant bénéficiaire du RIS à ne pas chercher de travail pendant les vacances, justifiant que le travail de l'étudiant est d'étudier et que de réelles vacances lui permettront de reprendre l'année suivante dans les meilleures conditions. Cette approche plus ou moins souple est généralement précisée dans une « ligne de conduite », document de perspective qui n'a pas d'existence officielle, mais guide les actions des centres.

INSPIRATION

HOUSING FIRST

'Housing first', le logement d'abord, est un programme visant à éradiquer le sans-abrisme. Né dans les années '90 à New York, il consiste à fournir à des SDF un logement sans condition et sans limites de temps. Un bail classique est conclu avec la personne qui sort de la rue et en assume la charge, par le biais d'un revenu du travail ou des aides sociales. Cette personne bénéficie alors d'une sécurité de logement. Elle choisit aussi le type d'aide et d'accompagnement dont elle a besoin, ainsi que son rythme. Un pari est fait sur la capacité de chacun à s'en sortir dans la durée, pour peu que l'environnement soit correct, que l'aide soit réellement disponible, que de la confiance et du temps soient accordés.

Les résultats positifs des premières expériences américaines ont été tels que la méthode s'est précisée et généralisée. En Europe, les programmes existent dans une douzaine de pays, dont certains qui ont pratiquement éradiqué le sans-abrisme. En Belgique, un projet pilote avec 278 sans-abri a permis de constater que le dispositif est à la fois nettement plus efficace et moins coûteux que les programmes classiques. Ainsi, après deux ans, 93% des bénéficiaires du programme 'housing first' étaient toujours dans leur habitation. Suite à la généralisation au-delà du pilote, mi-2021 il y a 18 projets permettant de loger 850 personnes ; le taux de réussite après 2 ans est de 86%.

Par comparaison, via le système classique il fallait deux ans pour que seuls 48% des SDF parviennent à ce logement, les autres personnes se trouvant encore dans la rue, en abri précaire, prison, hôpital... Quant au coût, un jour d'accompagnement 'housing first' revient en moyenne à trois fois moins cher qu'une nuit en abri de nuit, sept fois moins cher qu'une nuit en prison et 17 fois moins cher qu'une prise en charge en urgence psychiatrique.

<https://housingfirsteurope.eu>
<http://www.housingfirstbelgium.be/fr/>

4.3 Recommandations

Les recommandations sur ce point rejoignent en partie celles liées à la simplification, qui seront développées plus bas. C'est en particulier le cas de la réduction du travail administratif et du nombre d'interlocuteurs.

8. La politique de lutte contre la pauvreté doit être repensée et réorganisée en prenant le point de vue de la personne aidée

Concrètement, il faut

- **Systématiser l'accompagnement personnalisé**, déjà structurant de certains services publics ou asbl, dans toute l'action sociale ;
- Construire et développer cet accompagnement sur **une personne de référence**. Compte tenu de l'absentéisme et du turn-over dans le secteur, organiser un système avec un ou deux « suppléants » spécifiques. Dans le cadre associatif, favoriser l'accompagnement par des volontaires ;
- Développer et **systématiser la méthode et la formation à l'accompagnement**. D'une part, accompagner n'est pas rendre un service administratif. D'autre part, comme en témoigne l'importance de la douleur au travail dans l'action sociale, l'accompagnement humain mal situé peut « brûler » les travailleurs ;
- **Systématiser les enquêtes de satisfaction** des personnes aidées ;
- **Évaluer et réformer le contrôle** : évaluer ce qui est utile, distinguer les fonctions d'accompagnement et de contrôle, et confier ce dernier à un organe indépendant des prestations d'aide.

9. Le système d'aide doit permettre une progression réelle des personnes aidées

Concrètement, il faut

- **Renforcer ou organiser la continuité des formations**, dans une logique de modules et passerelles. Les spécificités ne peuvent pas mener à des blocages et impasses. La valorisation des acquis d'expérience et la reconnaissance de l'équivalence des diplômes doivent être renforcées.
- Mieux **coordonner les acteurs politiques et de terrain en matière de formation**. Comme pour la santé, il existe une diversité contre performante de ministres et administrations en charge de cette matière.

10. Les moyens de participation des personnes à la vie collective doivent être intensifiés

Concrètement, il faut

- **Inscrire l'accompagnement individuel dans un maillage** avec les réseaux individuel, territorial et social de la personne. Dans la mesure où la pauvreté est un problème individuel et collectif, l'empowerment personnel est inséparable de l'empowerment collectif⁹⁴ ;
- Favoriser la participation des personnes accompagnées aux projets dans lesquels ils sont inscrits, notamment par le **développement d'une réelle gouvernance participative dans les asbl**, ainsi que de conseils de participation et d'évaluation dans le cadre public.

94 Voir https://www.fdss.be/wp-content/uploads/20016-A5_Cahier_Recherchaction9_05.pdf

5. Mieux détecter la pauvreté et la précarité

« L'évolution de la pauvreté est en trompe-l'œil : les exclusions, retraits et glissements masquent la réalité. »

« On parle des jeunes, mais pas avec les jeunes. »

« Où sont les chiffres ? »

5.1 Constats

Beaucoup d'acteurs de terrain, corroborant diverses études académiques⁹⁵, témoignent d'un nombre important de personnes passant « sous le radar ».

Ce phénomène tient à plusieurs facteurs.

Le premier est le décalage entre seuil de pauvreté officiel et situations réelles, rigoureusement mis en lumière par les travaux de l'IDD⁹⁶. Il est courant qu'une personne n'ait pas droit à certaines aides, alors qu'elle est de fait en situation de besoin en raison de la charge incompressible d'un loyer, d'un remboursement, d'un problème ponctuel... C'est particulièrement le cas des travailleurs pauvres, notamment les mères célibataires.

Le phénomène de non-recours, notamment mis en lumière par les travaux de l'Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles capital et déjà évoqué dans la première partie du rapport, intervient lui aussi. Il tient aux « non-accès » ou à la « non-demande » : Cette dernière peut découler de la honte, la peur d'un refus supplémentaire, de diverses représentations qu'une personne se fait de sa situation et des institutions. Le non-recours s'inscrit souvent à la suite d'une cascade de rejets et glissements : perte d'emploi, sanctions diverses, exclusion du chômage, passage du régime du chômage à celui de l'invalidité, arrivée au CPAS où l'on finit par abandonner ses droits. On a aussi fréquemment le contraire, c'est-à-dire la passage de la maladie/invalidité au chômage, lorsqu'un employeur ne réengage pas une personne qui souhaite reprendre le travail.

⁹⁵ Voir notamment les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sur l'invisibilité sociale en France : <https://onpes.gouv.fr/le-rapport-de-l-onpes-2016.html>

⁹⁶ Voir notamment la Brève n°53 d'août 2021 : <http://www.iddweb.eu/?m=202108>

Mais si la dimension et la responsabilité personnelles interviennent dans le phénomène de non-recours, il est avant tout collectif et systémique : il s'enracine en amont, dans la complexité extrême des procédures d'octroi et de maintien des droits sociaux, source d'humiliation et de violence institutionnelle.

L'irrégularité de séjour tend à rendre invisibles les irréguliers. Il est inexact d'assimiler « sans-papiers » et « pauvreté », puisque bon nombre de personnes en situation irrégulière travaillent et envoient une part de leurs revenus dans leur pays d'origine. Mais la crise Covid, freinant ou mettant à l'arrêt des secteurs comme l'horeca et la construction, a réduit ou bloqué ces flux économiques et plongé bon nombre d'individus et de familles dans des situations particulièrement difficiles.

Également liée à la crise Covid, l'indisponibilité de fait de services d'aide de première ligne a empêché la détection de la précarité au moment même où elle grandissait. Un nombre non négligeable de CPAS et d'associations ont en effet été plus difficiles d'accès, voire inaccessibles au cours des derniers mois. Sans thermomètre, il est difficile de mesurer la température.

On constate une double causalité entre pauvreté et santé mentale. Il s'agit d'un cercle qui peut être vicieux, mais peut aussi être l'occasion d'une intervention efficace par deux côtés : d'une part, une intervention matérielle pour réduire l'anxiété et le stress, par exemple via du logement ; d'autre part, une intervention en santé mentale pour enrayer le processus de décrochage social, scolaire, familiale et professionnel. La reproduction intergénérationnelle de la pauvreté passe aussi par la santé mentale résultant des conditions de vie durant l'enfance (nutrition, maltraitance, hygiène...)

Le creusement des inégalités au sein même des populations les plus défavorisées contribue aussi à la difficulté de détection. Car l'inégalité entre les plus riches et les plus pauvres étant contenue en Belgique, les moyennes et les médianes globalement stables cachent les écarts croissants entre pauvres et très pauvres.

À cela s'ajoutent encore deux taches aveugles dans l'observation. D'une part, le travail au noir fausse en partie les chiffres. Cette fraude sociale n'est pas le propre des personnes aux revenus les plus faibles, mais elles y ont parfois recours. D'autre part, l'absence de cadastre des patrimoines brouille l'image. Si les personnes les plus pauvres disposent logiquement et statistiquement d'un faible patrimoine, ce dernier n'est pas pour autant une donnée négligeable. Il peut par exemple faire la différence entre deux pensionnés dont les faibles revenus sont identiques, lorsque l'un est propriétaire et l'autre locataire.

Cette difficulté de détection pose deux problèmes.

Le premier est d'ordre individuel. La vie sous le radar est souvent une vie bousculée par un charivari de précarité et de précarisation, un ballotage entre des périodes d'activités ou d'inactivité, de vie en famille ou isolé, de statuts, de contrats. Et cette incertitude accroît la difficulté de construire son existence, d'agir plutôt que de subir les circonstances ; elle est finalement un des éléments de la pauvreté.

Le deuxième est d'ordre collectif et politique. Par exemple, lors des discussions au sein du GEES pendant la crise Covid, les représentants du monde des entreprises ou de la Banque Nationale étaient capables de fournir rapidement des chiffres précis et des simulations relatives à l'emploi : les conséquences économiques de la crise pouvaient être esquissées. Par contre, il n'était pas possible de sortir des chiffres du même niveau en ce qui concerne les conséquences sociales, qu'il s'agisse d'impact sur la pauvreté ou de décrochages psychologiques. Dans un débat, celui qui peut argumenter avec des chiffres a souvent plus de poids que celui qui n'en a pas.

5.2 Actions

Diverses actions sont menées en réaction à cette tendance à l'opacité.

Par exemple, des comptages de personnes sans abri sont régulièrement organisés. Un tel recensement systématique a été mené en 2020, sous l'impulsion de la Fondation Roi Baudouin et avec des acteurs de terrain dans plusieurs lieux du pays : la région de Bruxelles-Capitale, la province du Limbourg, les villes de Gand, Louvain, Arlon, Liège⁹⁷. Réalisés notamment par des centaines de bénévoles, ils ont permis de dresser une carte de la diversité des situations, âges, origines avec parfois des doubles comptages liés à la difficulté d'identifier les sans-abris... Lorsque l'on a des points de comparaison, par exemple à Bruxelles où c'était le sixième comptage, on a constaté une augmentation du nombre de personnes sans abri. Quelle que soit la rigueur dans l'organisation de l'exercice, et au dire même de ses responsables, il ne permet toutefois qu'une estimation assez approximative de la situation réelle.

Il existe divers encodages de données, notamment dans le cadre du travail social des CPAS ou de la Fédération des Services Sociaux.

⁹⁷ Rapport disponible sur <http://www.sansabrismeabsencechezsoi.be>

Un deuxième type d'action est ce que l'on pourrait appeler la « création de points d'eau ». Des endroits où, comme dans les oasis perdues au milieu du désert, on sait que l'on va pouvoir trouver un refuge, de quoi se sustenter, se requinquer, voire s'établir. C'est, pour partie, la logique à l'œuvre dans certaines entreprises d'économie sociale où une attention particulière est portée à la gouvernance. Il ne s'agit pas simplement de produire un bien ou service à la fin d'un processus. Mais ce processus même du travail, de l'organisation et des décisions doit permettre à des personnes habituellement exclues du travail ou du jeu social de prendre une place. C'est aussi ce qui a amené divers CPAS à ruser avec les règles pendant le confinement. Profitant de la souplesse accordée pour l'aide en nature, certains ont valorisé cette aide en cash, distribuée à des sans-papiers.

Enfin, un troisième type d'action est la démarche pour recueillir, mettre en forme, prendre en compte et diffuser les paroles et témoignages de personnes habituellement silencieuses. C'est notamment ce que font les réseaux de lutte contre la pauvreté⁹⁸, le SPP intégration sociale par son travail avec les « experts du vécu »⁹⁹, le collectif Sylloge¹⁰⁰, Duo for a Job avec des podcast de me-tees¹⁰¹, de nombreuses associations d'éducation permanente¹⁰².

98 Les trois réseaux régionaux, réunion au sein du BAPN : <https://www.bapn.be/fr/a-notre-propos>

99 Voir <https://www.mi-is.be/fr/themes/experts-du-vecu/methodologie>

100 « Paroles données, paroles perdues », opcit

101 Voir <https://www.duoforajob.be/fr/plaidoyer-2/advocacy-podcasts-modedemploi/>

102 Notamment La rue, à Molenbeek, qui a interpellé précisément les autorités communales sur l'inaccessibilité de leurs services aux plus démunis.

INSPIRATION

LA LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE AUX PAYS-BAS

Le décrochage scolaire concerne les jeunes entre 18 et 24 ans avec une qualification inférieure à l'enseignement secondaire supérieur, et qui ne sont plus dans un programme d'enseignement ou de formation.

Le programme de lutte contre le décrochage scolaire précoce des Pays-Bas a permis de mener à bien différentes mesures qui, au plan national entre 2000 et 2015, ont réduit de 75.000 à 25.000 le nombre de jeunes en décrochage¹⁰³. Ce programme est centré sur la détection précoce et l'usage des TIC. Il s'articule autour de trois axes : Registration, Measure and Coordination (RMC). Soit :

- Attribution à chaque élève d'un numéro de code d'éducation, qui permet le suivi et installation d'un portail numérique d'enregistrement des absences (Registration) ;
- Recours aux TIC permettant de suivre les avancées, mais aussi les reculs de chaque étudiant, offrant ainsi une possibilité de contrôle et d'intervention à tout moment (Measure)
- Orientation et encadrement pour le choix d'étude et de carrière, et assouplissement du transfert à un programme éducatif de suivi pour les élèves ; renforcement des structures de prise en charge à l'école et au plan local (Coordination).

L'expérience de lutte contre le décrochage aux Pays-Bas démontre qu'une meilleure détection des absences permet un meilleur suivi des élèves et une intervention coordonnée plus rapide en cas de problème, ce qui se traduit au final par une réduction du décrochage précoce. « An ounce of prevention is worth a pound of cure ».

103 Voir notamment <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/drive-reduce-dropout-rates-programme-dutch-schools> et https://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_NETHERLANDS_EN%20.pdf

5.3 Recommandations

Les recommandations sur ce point rejoignent en partie celles liées à la simplification, qui seront développées plus bas. C'est en particulier le cas de la réduction du nombre de statuts et de l'automatisation des droits.

Notons ici :

11. Fonder les politiques de lutte contre la pauvreté sur des budgets de référence

Afin que des personnes en situation effective de pauvreté soient bien considérées comme telles et ne passent pas sous le radar, il importe de prendre correctement en compte leurs ressources et dépenses.

La prise en compte de l'ensemble des ressources disponibles nécessite la considération des habitations, en particulier de l'avantage comparé de disposer d'un logement social ou en propriété.

Une telle approche reviendra de fait à un relèvement des seuils de pauvreté.

Concrètement, les budgets de référence doivent être utilisés de façon systématique, notamment par les CPAS¹⁰⁴.

12. Encourager les citoyens à exercer leurs droits

L'effacement d'une personne de l'espace public est en général progressif, et non brutal. Éviter que les personnes ne décrochent du système d'aide et d'accompagnement doit être une des priorités des acteurs sociaux.

Concrètement, il faut :

- Garantir une accessibilité physique des lieux d'assistance et développer le travail de ½ ligne ; la crise Covid a alimenté la tendance à la numérisation qui renforce l'exclusion des plus précaires ;
- Renforcer l'action proactive et non seulement réactive des travailleurs sociaux à l'égard des citoyens. Ceci nécessite une augmentation de leur disponibilité pour les contacts humains par diminution de leur charge administrative et du nombre de dossiers qu'ils traitent.

104 L'outil REMI a été développé à cette fin par le CEBUD : <https://www.cebud.be/remi>. Voir aussi les travaux du réseau européen sur <https://www.referencebudgets.eu>

13. Mieux récolter l'information et mieux la faire circuler

Les différents acteurs disposent souvent d'informations partielles, à la fois sur les situations des personnes et sur leurs besoins. Dans ces circonstances on navigue souvent en solo et en aveugle.

Concrètement, il faut :

- Consolider les collaborations entre acteurs, en particulier entre CPAS. Sans remettre en question l'autonomie des Centres, mais dans la logique de subsidiarité et de mutualisation, renforcer l'importance des pratiques et outils communs dans le cadre des intercommunales ou/et des fédérations régionales.
- Permettre un meilleur lien entre acteurs de lutte contre la pauvreté et de santé mentale afin de : 1. détecter plus vite les troubles psychologiques, en particulier chez les adolescent, ce qui permet de limiter les risques et les conséquences ; 2. intervenir plus vite et plus adéquatement sur la santé mentale ; 3 prévenir la chute dans la pauvreté et isolement.

6. Simplifier et rationaliser les aides et accès

*« Avant d'aider à s'orienter dans le labyrinthe,
il faut simplifier le labyrinthe. »*

« Plus j'avance plus je suis à la recherche de simplification et de simplicité »

*La complexité des procédures d'aide et conditions d'accès n'aide personne,
elle est absurde »*

6.1 Constats

Le constat fait sur la diversité des acteurs et l'absence de coordination d'une offre, qui pose un problème politique, pose aussi problème pour les individus. Par exemple, à Bruxelles, il existe une centaine d'asbl visant le public des jeunes précarisés. Mais il n'y a pas d'orientation systématique des personnes aidées, qui ne bénéficient donc pas au mieux de ces services. Autre exemple : la carte médicale développée par certains CPAS, donnant droit à des aides en matière de santé, ne vaut pas d'une commune à l'autre. Ou encore : un médiateur de dettes pour particuliers ne peut aider un indépendant, qui relève d'un autre système de médiation.

Les charges administratives et réglementaires, en ce compris le travail de contrôle, sont lourdes. Elles accaparent une part importante des ressources en temps et en compétences. Le travail d'accompagnement ou plus largement relationnel est alors concentré chez un nombre réduit de travailleurs. Par exemple, dans certains CPAS les assistants sociaux doivent « gérer » jusqu'à 150 dossiers individuels, près de deux fois plus que le nombre qui permet un suivi de qualité. Dans certains services de protection ou d'aide à la jeunesse, le manque de ressources amène à se concentrer sur les problèmes les plus graves et urgents, en particulier les enfants victimes de violences sexuelles. Les autres besoins sont-ils condamnés à rester sans réponse ?

Pour un certain nombre de personnes, le système d'aide devient alors un problème plutôt qu'une solution. Des difficultés d'accès, d'information, de jargon créent de fait « l'industrie de la pauvreté » indiquée plus haut, un système autocentré fonctionnant par rapport à des règles internes et à sa propre continuité plutôt que par rapport à une exigence d'efficacité externe.

Il existe une mosaïque de droits et statuts particuliers. Ceci contribue aussi à la complexité de compréhension et d'accès, ainsi qu'à l'instabilité des situations individuelles ou familiales. En outre, ces différents droits ou statuts donnent accès à des revenus différents. Indiquons encore les différences de définition pour une même notion, par exemple de chef de ménage ou cohabitant, dans les régime/situation de chômage, handicap, Bénéficiaire d'Intervention Majorée... Ceci entraîne une iniquité, et alimente une concurrence des misères. C'est un problème politique important, puisque l'État doit garantir une égalité de traitement entre citoyens confrontés à des situations identiques. En particulier, le réseau des CPAS est responsable d'une triple équité : à l'intérieur, envers « ses » allocataires ; entre CPAS ; et entre ceux qui sont dehors (chômeurs) et dedans (allocataires).

La mosaïque fait souvent obstacle à des activités positives dans un parcours de sortie de la pauvreté. C'est en particulier le cas de l'activité bénévole ou d'indépendant, souvent incompatible avec le chômage. L'activité bénévole permet pourtant à des personnes de reprendre pied dans une dynamique active et relationnelle. Nous avons vu que cette activité bénévole est de grande ampleur et forme un socle indispensable de l'action sociale. D'un point de vue collectif, elle permet de répondre à des besoins qui ne sont pas toujours solvables, de développer des activités qui ont un sens collectif et de faire effet levier avec l'emploi formel dans le secteur de l'action sociale. Il y a là un réservoir d'activité utile sans être financièrement rentable.

L'ensemble de ces facteurs creuse l'asymétrie dans la relation administrative entre citoyens et services publics. Souvent, les gens ne se sentent pas sujets de droits. Là aussi, cela a un impact politique.

Le système d'obligation et de contrôle dans le cadre de la recherche d'emploi n'est pas forcément efficace. Cela dépend des contextes et des publics. Il peut fonctionner, mais il est aussi possible que la sanction ait un impact négatif. Par contre, il est certain que l'accompagnement correct a un impact positif. Un parallèle peut être fait avec l'exclusion des allocations familiales des enfants en décrochage scolaire : cela revient à pénaliser des familles en situation déjà précaire. Cela ajoute du problème aux problèmes.

6.2 Actions

Dans le cadre de la crise Covid, les acteurs de lutte contre le sans-abrisme à Bruxelles ont mis en place une base de données commune au moyen d'un logiciel Open-source permettant de suivre les personnes afin de les loger au mieux. La résistance à ce genre d'outil, habituellement forte, a été dépassée pour deux raisons : d'une part, l'importance de l'urgence et de l'enjeu, tant la crise et le confinement rendaient plus difficile encore la vie SDF et la nécessité du suivi des contaminations ; d'autre part, la garantie de non-transmission des données au-delà des partenaires directs, et l'accord sur la suppression de la base une fois la crise passée.

Également en lien avec la crise sanitaire, la Fédération des Services Sociaux a ouvert une ligne verte ¹⁰⁵. Elle a pour mission d'orienter les personnes vers le ou les lieux d'aide les plus adéquats compte tenu de leurs besoins.

Dans plusieurs CPAS, le travailleur social est conçu comme un assembleur, un référent qui accompagne et oriente la personne aidée dans son parcours. On est proche de la logique du guichet unique mis en place pour les entreprises.

Comme c'est le cas avec *Rising You*, il est possible qu'une association prenne en charge, complètement et chez elle, une formation correspondant à son projet et qui relève normalement du VDAB. Ce type de subsidiarité est propice au gain d'efficacité et d'efficience.

¹⁰⁵ <https://www.fdss.be/fr/aide-sociale-numero-gratuits/>

INSPIRATION

BUURTZORG

En 2006, quelques infirmiers créent Buurtzorg et décident d'offrir une alternative à un système de soins à domicile peu satisfaisant : instaurer une pratique centrée sur les besoins du patient, sa capacité d'autonomie en lien avec son environnement, et la relation de soin. Il s'agit ainsi de pouvoir réduire le nombre d'heures de soin et de simplifier le système¹⁰⁶.

Le modèle de Buurtzorg repose sur trois éléments. Le premier est une logique de priorités : la priorité au patient reconnu dans sa capacité et sa volonté de vivre au mieux, avec un souci de qualité, de dignité et de liens ; les soignants cherchent donc à maximiser l'autonomie du patient et à prendre appui sur son réseau familial et social, contribuant à la renforcer. Le soutien de ce réseau informel passe avant celui de Buurtzorg, lui-même ensuite relayé si nécessaire par d'autres acteurs plus formels.

Le deuxième élément réside dans la très large autonomie des équipes : 12 personnes collectivement responsables de l'organisation des soins et de leur gestion, dès l'identification du quartier où intervenir et de l'implantation, du choix du local à la mise en place des liens avec les médecins ou acteurs sociaux. Le troisième est un système informatique convivial prenant en compte aussi bien les données de santé que de contexte ou de réglementation.

Buurtzorg est une des 'succes stories' du secteur et de l'innovation sociale, largement étudiée et prise pour modèle¹⁰⁷. Les résultats positifs sont : la satisfaction des patients indiquée par des enquêtes ; la croissance de l'activité, avec plus de 10.000 infirmiers et infirmières répartis dans plus de 850 équipes, occupant 50% de parts du marché ; la satisfaction des travailleurs, l'entreprise étant élue meilleur employeur du pays à plusieurs reprises.

106 <https://www.buurtzorg.com>

107 Kaloudis H. (2016). A first attempt at a systematic overview of the public record in English on Buurtzorg Nederland sur https://medium.com/@Harri_Kaloudis/a-first-attempt-at-a-systematic-overview-of-the-public-record-on-buurtzorg-nederland-part-a-ff92e06e673d

6.3 Recommandations

La complexité du système de sécurité sociale et de lutte contre la pauvreté est une des principales causes de son efficacité limitée. Il faut :

13. Inscrire les mesures dans une logique de sobriété administrative

Concrètement, les nouvelles mesures et réformes doivent être conçues et mises en place suivant trois principes :

- **Considérer que 'less is more'** : supprimer et non ajouter des catégories, cas particuliers et structures ;
- **Privilégier l'accès universel** : qu'un droit ou un service soit accessible à tous signifie que l'accès est identique. Cela ne signifie pas pour autant que le droit à l'accès soit accordé à tous. Cette notion d'accès universel est notamment utilisée en lien avec le handicap. Par exemple, l'alternative à l'escalier pour les personnes à mobilité réduite est l'ascenseur (coûteux) ou le plan incliné (moins coûteux). Le plan incliné, convenant à tous, est un accès universel. Il faut développer des plans inclinés pour sortir de la pauvreté ;
- **Agir par besoin plutôt que par public**, ce qui est cohérent avec la réduction des catégories de personnes aidées. Cela évite en partie la discontinuité problématique de l'aide sociale avant et après 18 ans.

14. Harmoniser les statuts et seuils de prise en charge

Concrètement, il faut :

- **Remplacer les différents statuts sociaux** (chômeur, handicapé, bénéficiaire RIS ...) **par une reconnaissance unique de situation de vulnérabilité qui ouvre des droits**. Cela s'inscrit dans la même logique qu'une harmonisation du statut des travailleurs ;
- **Individualiser les droits de toutes les aides sociales**, qui sont alors liées aux personnes et non aux situations ;
- **Harmoniser les seuils d'accès aux aides sociales**, notamment par la prise en compte de la disposition de logements sociaux, tarifs préférentiels ou propriété.

Il s'agit de prendre en compte les revenus avant les statuts.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Au départ de ses analyses chiffrées, Philippe Defeyt défend cette approche et en déduit une série de mesures complémentaires à cette recommandation. Voir sur <http://www.iddweb.eu/?m=202108>

15. Faciliter l'accès aux aides

Concrètement, il faut :

- **Instaurer un guichet unique pour toutes les demandes d'aide au sein des pouvoirs publics**, quel que soit le lieu, le niveau ou le besoin. Cela s'inscrit dans la même logique que le guichet unique pour les entreprises. Encourager les acteurs associatifs à faire de même. Il s'agit de développer des *circuits courts de l'aide* ;
- **Automatiser les droits, en priorité pour les groupes à risque**. Cela s'inscrit dans la même logique que la majoration des allocations familiales ;
- **Évaluer l'efficacité des obligations et contrôles liés à l'attribution des aides et accompagnements** : sortir de la logique de sanction, contrôle et obligation systématiques, alléger tout ce qui peut l'être (offrir plus de protection sans devoir), être moins rigide sur ce qui reste, et inverser la charge de la responsabilité ;
- **Relier les banques de données entre elles et assurer l'échange et le partage de l'information, et son utilisation appropriée**. Il convient pour cela de mieux harmoniser les processus de collectes des informations afin de faciliter les collaborations entre acteurs ;
- **Rendre les structures de décision et d'organisation de l'action sociale beaucoup plus lisibles** en soumettant notamment chaque organisation et association subventionnée à une justification fonctionnelle, et en veillant à regrouper les entités faisant double emploi. Il convient aussi de basculer d'une structure en cascade vers une mise en réseau avec plateforme commune.

16. Stimuler l'activité et l'emploi

Concrètement, il faut :

- **Permettre le cumul d'activités et revenus de divers types pour les personnes en situation de vulnérabilité**. En particulier, permettre systématiquement l'activité bénévole. Lier cela à la continuité des formations et à la valorisation des acquis d'expériences déjà indiquées. En bref, il faut basculer d'une logique de revenu de remplacement (non cumulable avec des revenus professionnels) vers une logique de revenus complémentaires (cumulables), comme on le fait progressivement pour les pensions de retraite.

Enfin, une dernière recommandation est avancée avec prudence :

17. Mettre en place un Dossier Social Global qui respecte la vie privée et le droit à l'oubli

Dans l'esprit du dossier médical global, un tel dossier synthétiserait toutes les données relatives à la situation et à l'aide sociale d'une personne.

Au niveau individuel, ceci permettrait aux divers travailleurs publics, associatifs ou volontaires impliqués dans l'accompagnement d'une personne d'avoir une vue globale de sa situation, et donc d'affiner l'aide et l'adapter à ses besoins particuliers. Quand bien même on évoluerait vers un système d'accompagnement avec une réduction des interlocuteurs directs – ayant le contact avec la personne aidée –, d'autres travailleurs ou volontaires resteraient impliqués en amont, dans le filet d'aide.

Au niveau collectif, les données pourraient être analysées afin d'améliorer les politiques.

Cette idée a provoqué des réactions contrastées, et parfois même virulentes chez nos interlocuteurs.

Certains, en accord avec notre propre point de vue, considèrent qu'un tel outil pourrait contribuer à la compréhension des besoins et à cibler plus adéquatement les soutiens. Cela pourrait par exemple permettre d'identifier les moments particulièrement à risque de décrochage, et les réponses les plus fécondes¹⁰⁹. Ils soulignent toutefois les dangers d'un tel outil pour le respect de la vie privée.

D'autres considèrent que ces dangers discréditent d'emblée le dossier. Si on peut accepter une centralisation des données quantitatives et anonymes – ce qui au demeurant existe déjà dans une certaine mesure – la centralisation de données qualitatives et individualisées est irrecevable. D'abord, car elle créerait un historique qui va à l'encontre du droit à l'oubli : personne ne peut être réduit, ni même ramené à son passé. Ensuite, car la mission des travailleurs sociaux est critique et non normative : il s'agit d'interroger les projets individuels, pas de les juger ni consigner.

Nous considérons que ces critiques sont tout à fait fondées. Néanmoins, compte tenu de l'importance des douleurs et gâchis d'existence dues à l'inefficacité du système actuel, il nous paraît tout aussi fondé de proposer une réflexion en profondeur sur le sujet.

¹⁰⁹ Une source d'inspiration pourrait être l'analyse des parcours scolaire et les améliorations du système qui en sont retirées, grâce au système d'inspection. Voir par exemple Xavier Pons, X. (2014), « Les trajectoires des inspections scolaires en Europe : analyses comparatives », *Revue française de pédagogie*, 186 | 2014, 5-10. En ligne sur <https://journals.openedition.org/rfp/4381>

CONCLUSION

Impact, impact, impact

1. La pauvreté est un problème politique massif et crucial

La pauvreté est un problème massif, on l'a vu dans les chiffres : plus de deux millions de Belges vivent dans une situation de risque de pauvreté et d'exclusion sociale, près de 500.000 personnes sont confrontées à une déprivation matérielle grave. Et ces données ne prennent pas en compte l'appauvrissement lié à la crise énergétique pour la partie la moins riche de la classe moyenne. Cette partie de la population, déjà en difficulté aujourd'hui, ressent un risque réel de déclassement si la crise énergétique devait persister.

La pauvreté est aussi un problème crucial, pour trois raisons.

D'abord, la pauvreté met l'autonomie et la dignité des personnes en danger. Elle abîme les êtres, les existences, empêche des enfants, des jeunes, des adultes de se déployer, de se réaliser pleinement pour eux-mêmes et pour les autres.

Ensuite, elle porte atteinte à la société. D'une part, parce qu'en détruisant des personnes la pauvreté prive la collectivité des apports de tous : quand des citoyens sont sur la touche, c'est toute la communauté qui y perd. D'autre part, car elle met en péril la stabilité de certains quartiers, de certaines communes.

Enfin, la pauvreté interpelle le rôle de l'État et de la communauté. Nous pensons que l'État ne doit pas être tenu pour responsable du bonheur des individus. Chacun d'entre nous, et non une autorité quelconque, doit pouvoir décider de ce qu'il juge être une bonne vie. Mais l'État, et plus largement la collectivité, doivent assurer et protéger les personnes contre les accidents et hasards de la vie. Le hasard rythme nos existences, depuis notre naissance jusqu'à notre mort face à laquelle nous ne sommes pas égaux.¹¹⁰ L'État et les acteurs de la société civile doivent agir pour limiter la portée de cette injustice du hasard. Ils doivent intervenir sur les conditions de possibilité d'une vie digne.

2. Un cercle vicieux enferme

Arrivés à la conclusion de cette étude, que retenons-nous ?

Malheureusement, notre hypothèse de départ a été confortée par les données statistiques, la littérature, l'analyse et les entretiens avec des acteurs de terrain : il existe une pauvreté persistante que l'État est impuissant à enrayer et qui nécessite un changement de méthode.

¹¹⁰ En Belgique, une personne à faible revenu a 24% de risque de décéder avant 65 ans contre 7% de risque pour une personne à revenu élevé (voir Eggerickx, T., Sanderson, J.P., Vandeschrick, C., 2020. Mortality in Belgium from 19th century to today. *Quetelet Journal* 8, 7-59.)

Il est indéniable que l'action de l'État a une efficacité certaine dans la lutte contre la pauvreté. Sans la redistribution par impôts et transferts, le nombre de pauvres serait au moins deux fois plus élevé. L'intervention publique pendant la crise Covid, et maintenant avec la crise énergétique, permet de limiter la casse.

Mais force est aussi de constater qu'une partie de la population est enfermée dans un cercle vicieux où les difficultés se cumulent et se renforcent mutuellement. L'enferment est si puissant qu'il se peut se reproduire de génération en génération.

Il faut considérer ensemble l'action de l'État et celle de la société civile. Car les deux sont aujourd'hui imbriqués, les associations faisant souvent office de sous-traitants de l'État. S'il faut distinguer les rôles et responsabilités, on peut néanmoins parler d'une action collective plus que d'une action publique au sens strict. Cette action collective est caractérisée par deux faiblesses.

La première faiblesse réside dans un manque de réflexion. L'exigence d'impact, et dès lors l'évaluation de son action afin de vérifier si un impact est produit ou non, devrait être au cœur des actions. Plus encore : l'exigence d'impact devrait être l'obsession de tous les acteurs, de toutes les structures. Or, très souvent, cette notion est même absente des plans et des rapports d'activité. Autrement dit, on s'intéresse à ce qui est fait, mais pas au changement de situation que cela engendre. L'action est décrite : ça fonctionne, bien ou mal, peu importe. Et on résume dans un document administratif.

La seconde faiblesse est le déficit de coordination, à deux niveaux.

D'abord, il y a un déficit de coordination dans l'identification des besoins prioritaires, des réponses à y apporter et des moyens et compétences nécessaires pour rencontrer ces besoins prioritaires. Les engagements des acteurs publics et associatifs sont éparpillés, dépendant des sensibilités et des préférences des uns ou des autres, voire des effets de mode. Aussi est-il possible de constater qu'il y a parfois des efforts portés sur des questions non urgentes ou importantes, et inversement un manque de prise en charge de gros problèmes. Par exemple, il n'y a pas d'action réfléchie et organisée de manière systématique pour lutter massivement contre l'isolement ou les problèmes de santé mentale (notamment chez les jeunes). Or, on sait que ceux-ci sont des facteurs sous-jacents aux difficultés matérielles, d'étude, d'emploi, de mode de vie sain...

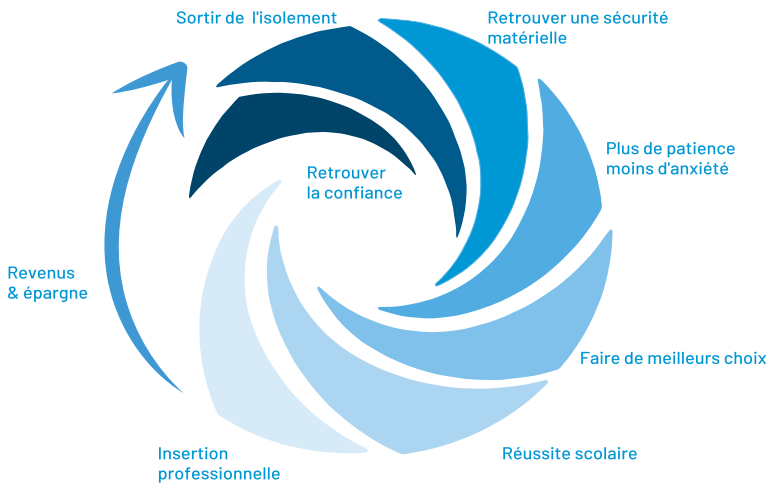
Ensuite, il y a un déficit de coordination dans l'action. Les recoupements, redondances et doubles emplois sont légion. Les personnes précarisées sont les premières victimes de cette « bureaucratie de la pauvreté ».

Ces manques sont évidemment dommageables pour les bénéficiaires de l'action. Ils le sont aussi pour les acteurs. Beaucoup de structures sont désorganisées, sans priorisation ni processus de perfectionnement. Et de nombreux travailleurs sociaux sont dans un état d'épuisement avancé, parfois carbonisés par des tâches dont ils ne perçoivent plus le sens. Un exemple éloquent est l'initiative gouvernementale d'inviter toutes personnes rencontrant une difficulté à honorer ses factures d'énergie à se rendre à son CPAS, sans donner aux CPAS les moyens supplémentaires suffisants. Il en résulte un véritable découragement des acteurs de terrain.

3. Un cercle vertueux est possible

Mais on peut aussi constater que des actions efficaces et efficientes existent. Au-delà des transferts qui font office de filet de sécurité, certains projets permettent à des personnes de sortir effectivement de la situation de pauvreté ou précarité dans laquelle elles se trouvent.

C'est par exemple le cas de l'action 'Housing First', qui consiste à mettre un logement à disposition de personnes sans abri avant d'entamer avec elle l'accompagnement nécessaire à leur évolution. C'est aussi le cas avec Duo for a Job, qui organise le mentorat pour l'accès à l'emploi entre personnes d'origine étrangère de moins de 25 ans et bénévoles de plus de 50 ans. Ces actions à impact permettent d'enclencher un cercle qui, lui, est vertueux.



Dans les deux exemples ci-dessus, et dans bien d'autres projets à impact réel, il y a eu d'importants travaux de préparation, réflexion, mesure et adaptation. Il y a, aussi, un retournement de la logique d'action habituelle.

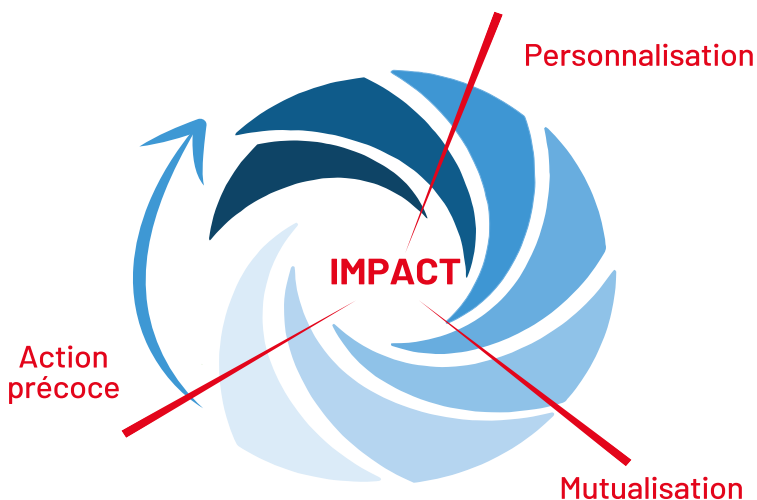
En effet, ce type de projet à impact est centré sur la situation particulière de la personne aidée que l'on respecte. Ce faisant, on sort des reproches et de l'humiliation, (*'blaming and shaming'*), qui n'apportent aucune solution mais exacerbent les problèmes. La nécessité de partir des situations personnelles est logique. Elle est aussi étayée par la littérature. Que nous soyons paysan indien, étudiant d'une grande université américaine ou chirurgien d'un hôpital cossu, si nous sommes sous une contrainte de temps ou d'argent, la bande passante de notre esprit est réduite : nos capacités cognitives et de décision se réduisent. En bref, soumis à une forte pression, nous perdons nos moyens. Dès lors, contrairement à l'idée souvent véhiculée, on n'est pas pauvre parce que l'on a fait de mauvais choix. Mais, au contraire, on fait des mauvais choix parce que l'on est pauvre. Et, parfois, on n'a tout simplement plus le choix : la pauvreté va souvent de pair avec une absence de réelles alternatives. Le manque de moyens et l'angoisse qui l'accompagne sont mauvais conseillers. Nous sommes tous susceptibles de faire des erreurs.

Chacun de nous le sait, pour avoir vu ou vécu des accidents de la vie entraînant des conséquences que l'on n'aurait pas imaginées. Comme le manque de temps et la précipitation, le manque de moyens est source d'erreur.

Ce renversement de perspective est au cœur du changement de méthode. Car, si l'on enlève l'emprise matérielle, on permet aux personnes de faire de meilleurs choix, qui peuvent déclencher une sortie progressive et durable de la précarité.

4. Mettre l'exigence d'impact au cœur de l'action, et partir des situations

Pour basculer du cercle vicieux au cercle vertueux, on doit activer trois leviers d'intervention – la personnalisation, la mutualisation et l'action précoce –, autour d'un seul axe central – l'objectif d'impact.



Ce schéma d'action donne sa cohérence à l'ensemble des priorités concrètes et recommandations indiquées dans la troisième partie du travail.

Les actions doivent être centrées sur l'impact.

Une définition de l'impact souhaité, des indicateurs, des moyens de mesure ainsi que des critères d'évaluation doit être à la base de toutes les actions et de leurs mises en œuvre. En particulier, l'évaluation doit porter sur l'évolution de la situation de la personne aidée, sur la trajectoire de son évolution. Les actions doivent s'inspirer des bonnes pratiques avec une attention particulière au contexte. Elles doivent aussi tirer parti de l'observation des contrefactuels, les situations sans action : si la situation d'une personne aidée n'évolue pas plus favorablement que celle d'une autre personne comparable qui ne l'est pas, c'est que l'action n'a pas d'impact, et doit être modifiée. Ce sont des situations qu'il faut partir, et ce sont elles qu'il faut modifier.

Pour ce faire, l'action doit être différenciée et personnalisée.

Aider telle personne dans telle situation n'appelle par la même réponse que pour une autre personne dans une autre situation. La question à poser est toujours : qu'est-ce qui est le mieux pour Mr Untel ou Mme Unetelle, ici et maintenant ? Il faut donc un accompagnement spécifique, qui repose sur la précision, la confiance et le respect.

Cela revient à inverser la logique qui a souvent cours : multiplicité des intervenants, mais unicité des interventions. En effet, les personnes aidées sont souvent confrontées à bon nombre de guichets et interlocuteurs, qui finalement proposent, ou plutôt imposent de remplir les mêmes documents et suivre les mêmes parcours. À l'inverse, il faut limiter le nombre d'interlocuteurs, mais ouvrir le spectre des solutions possibles, une diversité de modalités de participation à la vie sociale, économique, politique. La nécessité de simplifier les droits, l'accès aux droits, aux informations et aux aides, ou le refus du numérique par défaut répondent à cette même exigence.

Pour avoir plus d'impact, l'action doit aussi être coordonnée et mutualisée.

Les programmes ambitieux de lutte contre la pauvreté qui réussissent sont des programmes d'alliance, qui regroupent et coordonnent de manière intelligente différents acteurs publics, associatifs, philanthropiques, voire des entreprises privées. Les problèmes liés à la pauvreté sont complexes. Il faut donc les aborder par différents angles et moyens, dans une logique contributive plus qu'attributive : il n'y a pas une seule impulsion à laquelle on pourra attribuer le mérite d'une solution, mais une combinaison de mesures qui vont contribuer à une réponse. Cette logique va à l'encontre de ce qui détermine encore souvent les interventions aujourd'hui, c'est-à-dire les prés carrés, la concurrence pour les budgets, certaines connivences d'intérêts partagés plutôt que l'ambition commune d'un intérêt général. Contre ces habitudes, il faut mettre en œuvre le partage d'informations, de bonnes pratiques, de moyens, il faut organiser des spécificités et complémentarités de rôles, clarifier les responsabilités des autorités et des ASBL dans des contrats programmes tournés vers l'impact, financer des chaînes d'action et non des structures, permettre la généralisation de ce qui fonctionne localement. À cette fin, il importe de penser et développer les actions par bassins géographiques et non seulement par secteurs. Comme on réfléchit en termes de bassins scolaires ou de gestion des eaux, il faut des politiques sociales sur des territoires polarisés par des grandes villes.

Enfin, l'action doit être précoce.

L'action de lutte contre la pauvreté aura d'autant plus d'impact qu'elle portera sur l'amont des difficultés. Il faut agir tôt et fort. Cela signifie au moins deux choses.

D'une part, il s'agit de travailler sur les conditions. En particulier, l'accès au logement est une condition de stabilité des existences non seulement pour les personnes sans abri, mais pour toute personne précaire comme pour chacun d'entre nous. Il est évidemment plus facile d'aider un enfant à faire ses devoirs dans un appartement où l'espace est favorable à la concentration, plus simple de se consacrer à une recherche d'emploi quand on a l'esprit libre et non menacé par une expulsion.

D'autre part, il faut agir le plus tôt possible avec les enfants. Le programme Moving to Opportunity (MTO), mené dans les années 1990 aux États-Unis, a permis à des familles vivant dans des situations de grande pauvreté de quitter leurs quartiers pour s'installer dans des environnements plus favorisés. Cette expérience de terrain auprès de 4600 familles suivies sur plus de 15 ans a donné lieu à des évaluations rigoureuses, notamment dans les travaux de Raj Chetty. Ces derniers montrent un bénéfice notable du voisinage pour les enfants de moins de 13 ans en matière de réussite scolaire.

Ce programme illustre la possibilité de mener des politiques efficaces. Il faut pour cela qu'elles soient réfléchies, rigoureuses, qu'elles interviennent sur les conditions, jouent sur les liens, fassent avec la dynamique des existences individuelles, des familles, des quartiers, de la société. C'est ainsi que l'expérience MTO n'a pas les mêmes effets positifs pour les enfants de plus de 13 ans, qui semblent avoir souffert de la séparation de leurs réseaux d'amis.

La pauvreté est un problème massif et crucial. Nous consacrons beaucoup de moyens à lutter contre ses ravages. Mais nous pouvons utiliser ces moyens bien mieux, être à la fois plus efficaces et efficients. Cela nécessite un retournement de notre approche habituelle : une attention prioritaire aux situations concrètes et spécifiques où les changements sont souhaités.

La nouvelle méthode doit entraîner une modification des pratiques : un renforcement de l'accompagnement individuel, une mutualisation et une coordination des interventions, à mener le plus en amont possible. L'impact réel et positif de l'action dans la vie des personnes accompagnées doit être la clé de nos politiques. La dignité de chacun et la prospérité pour tous sont en jeu.

Annexe : liste des personnes interrogées

Hassan Al Hilou	Oprichter en directeur van Capital
Emmanuel Bawin	Directeur des Petits Riens
François Bertrand	Directeur de Bruss'help
Julie Bodson	Directrice de Duo for a Job
Frank Coenen & Benjamin Gérard	Oprichters van de Rising You
Caroline de Cartier	Directrice de Teach for Belgium
Philippe Defeyt	Économiste à l'Institut pour un Développement Durable et ex président CPAS Namur
Véronique De Mesmaeker	Directrice de l'Union Wallonne des Agences Immobilières Sociales
Heidi Degerickx	Directeur van het Vlaams Netwerk Tegen Armoede
Sofie Foets	Oprichter en directeur van Toekomst Ateliers de l'Avenir
Roberto Galante	Directeur local des Restos du Cœur et de la maison de la solidarité (Namur)
Vicky Juanis & Fabien Masson	Coordinateurs à Lire & Écrire Bruxelles
Simon Mensaert	Directeur van Soda+
Luc Nera	Directeur provincial de la Croix-Rouge (Liège)
Céline Nieuwenhuys	Secrétaire Générale de la Fédération des Services Sociaux
Laurence Noël	Collaboratrice scientifique à l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles Capitale
Jean Queriat	Directeur du Service d'Accrochage Scolaire de Charleroi
Theo Vaes & Jos De Neve	Oprichter en directeur & vrijwilliger van Armentekort

Jean Hindriks

est membre et fondateur d'Itinera. Il est président de l'École d'économie de l'UCLouvain et a été membre de la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040 et du Conseil Académique des Pensions. Co-éditeur de revues académiques, auteur de plusieurs publications sur la fiscalité, les finances publiques et l'économie politique, il intervient régulièrement dans la presse sur ces sujets. Pour Itinera Jean est l'auteur de plusieurs livres, dont *Quel avenir pour nos pensions ?* (2015), *L'école de la réussite* (2017) et *L'école du renouveau* (2018), dans lesquels il décrit la nature du problème avant de présenter des réformes possibles.

Joël Van Cauter

est membre d'Itinera. Il est philosophe (Ph.D UCLouvain, master ULB) et économiste (master UCLouvain). En tant que consultant indépendant, il effectue des recherches socio-économiques ou accompagne des organisations publiques et privées. Il a auparavant dirigé diverses structures associatives et d'économie sociale. Il publie régulièrement dans la presse. Chez Itinera, il traite plus particulièrement les questions sociales et liées à la citoyenneté.

Ensemble, ils ont coécrit le rapport sur *La Gestion publique de Bruxelles* (2019) où ils font le point sur la gouvernance dans la capitale et proposent des mesures concrètes.

