

ABOLIR LA PAUVRETÉ

Par Françoise DE BOE et Henk VAN HOOTEGEM, du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Pour les personnes qui doivent vivre dans la pauvreté et pour celles qui sont engagées à leurs côtés, le choix de ce titre est une évidence : la pauvreté est intolérable.

L'ambition exprimée dans le titre reflète également l'esprit et la lettre de l'accord de coopération qui précise les missions du Service¹. La pauvreté y est définie comme une violation des droits de l'homme. La lutte contre la pauvreté ne peut donc en aucune manière se résumer à une acceptation résignée d'un certain pourcentage d'exclus, plus ou moins élevé selon la conjoncture. Au contraire, elle exige de se concentrer sans relâche sur des objectifs qu'il n'est pas facile d'atteindre. Ils visent le respect des droits fondamentaux de chaque être humain.

Le rapport contient de nombreuses propositions pour avancer dans cette direction. Il est impossible de les passer toutes en revue ; il n'est pas possible non plus de les résumer. Leur diversité montre à quel point la lutte contre la pauvreté doit se mener simultanément à différents niveaux, à l'aide de moyens variés. Nous avons donc choisi d'en sélectionner quelques-unes, en les organisant autour de mots clés afin d'en éclairer le sens, des mots clés entendus de manière récurrente, quelle que soit la thématique abordée.

Dignité humaine

Les personnes qui sont contraintes de vivre dans la pauvreté disent très souvent ne pas se sentir respectées. La dignité humaine touche à de nombreuses facettes de la vie, aussi aux moyens de subsistance.

Comment des personnes dont on admet, dans les faits mais aussi dans la législation, qu'elles doivent vivre en-dessous du seuil de pauvreté monétaire communément admis², comment ces personnes pourraient-elles se sentir respectées dans leur

¹ « Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains... »

² Le taux de risque de pauvreté est défini par le pourcentage de personnes ayant un revenu équivalent disponible inférieur à 60% du revenu national médian. Selon l'enquête ECHP, basée sur les revenus de 2000, 60% du revenu médian correspondait à 9.295 euros/an (775 euros/mois) pour une personne isolée et à 19.520 euros /an (1.627 euros/mois) pour un couple avec deux enfants. A titre de comparaison, en 2005, le montant du revenu

dignité ? Nous songeons notamment aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que la Belgique est un pays riche dans lequel les inégalités de revenus s'accroissent (orientation II, 5, p.23, note 25).

Le montant des revenus mais aussi leur source a de l'importance au regard de la dignité. « Gagner sa vie » est autrement perçue par soi-même et par les autres que « vivre du chômage ou de l'aide sociale ». Au-delà de ces perceptions, le fait même de bénéficier d'un revenu de remplacement entraîne des conséquences négatives : il n'est pas rare par exemple que des candidats locataires se voient refuser un logement parce qu'ils ne disposent pas de revenus du travail. De plus, les contrôles inhérents aux revenus de remplacement sont souvent perçus comme des atteintes à la vie privée. Il faut cependant ajouter qu'aujourd'hui plus qu'il y a 10 ans, des personnes qui ont un travail n'arrivent plus à joindre les deux bouts. Les bas salaires ne sont plus un moyen de prévenir la pauvreté.

Quelques exemples de propositions pour un revenu digne :

- promouvoir la qualité du travail qui comporte différentes dimensions comme le salaire mais aussi la sécurité d'emploi (VIII, 39, p. 59-62) ; il est demandé de relever les bas salaires (orientation II, résolution 5, p.23) ; pour augmenter la sécurité d'emploi, plusieurs pistes sont évoquées parmi lesquelles une réglementation plus stricte en ce qui concerne le travail intérimaire parce que dans la pratique il est de plus en plus utilisé pour remplacer des travailleurs fixes, ou une limitation des possibilités légales de recourir à une succession de contrats à durée déterminée (VIII, 39, p. 60) ;
- augmenter les revenus de remplacement et les lier au bien-être (II, 5, p.24);
- revoir la pondération du loyer dans le panier des biens et services utilisés pour déterminer l'indice des prix à la consommation : la part du loyer est actuellement évaluée à 5,5% alors que les ménages les plus défavorisés y consacrent une partie bien plus importante de leur budget (II, 5, p.24) ;
- lever les obstacles à l'insaisissabilité des montants protégés versés sur un compte à vue ; une loi existe, il manque l'arrêté d'exécution. Il s'agit notamment du revenu d'intégration sociale, du revenu garanti aux personnes âgées, des allocations familiales. (II, 9, p.28-29) ;

Avenir

Le deuxième mot clé retenu fait référence au manque de perspectives des personnes contraintes de subsister au jour le jour. Parmi elles, celles qui ont des enfants souffrent beaucoup de ne pouvoir leur offrir les moyens de se bâtir un meilleur avenir.

Un des leviers pour sortir de la pauvreté le plus porteur d'espoir, c'est l'enseignement. Mais les familles de milieu défavorisé expérimentent chaque jour ce que les recherches constatent : le statut professionnel et le niveau d'instruction des parents sont des facteurs déterminants des résultats scolaires des enfants.

Quelques exemples de propositions pour une école qui contribue à ouvrir des perspectives d'avenir à tous les enfants :

- accroître le soutien préscolaire et maximaliser la participation à l'enseignement maternel (VI, 30, p.48) ;
- développer la sensibilité à l'inégalité sociale au cours de la formation des enseignants afin d'améliorer la relation entre famille et école (VI, 27, p.46 et XII, p. 89-91) ;
- définir par décret ce qui est matériellement nécessaire pour atteindre les objectifs de développement et les socles de compétences - définis eux par décret – afin de rendre effectif le droit à l'accès gratuit à l'enseignement (VI, 29, p.47);
- diminuer le nombre d'orientations vers l'enseignement spécialisé. Certains disent que l'enseignement spécialisé est plus utile aux enfants de familles pauvres parce qu'il offre un encadrement que l'on ne trouve pas dans l'enseignement ordinaire. Mais les participants aux concertations pensent que c'est inacceptable à long terme et plaident pour une augmentation des moyens qui permettrait un encadrement plus approprié dans un enseignement 'inclusif'(VI, 30, p. 49).

De manière plus transversale, le rapport insiste sur la nécessité de recherches longitudinales au cours desquelles les mêmes personnes sont suivies dans la durée. Ce type de recherche permet de mesurer l'efficacité des mesures prises en termes d'avenir. Les chiffres indiquant combien de mises à l'emploi ont lieu telle ou telle année, par exemple, ne permettent pas une telle approche. Que deviennent les personnes qui aujourd'hui bénéficient d'une mise à l'emploi ? Leurs conditions de vie se sont-elles améliorées de manière durable ? Ou que deviennent les enfants qui sont aujourd'hui placés dans une institution ou auprès d'une famille d'accueil ? (I, 2, p.19)

Solidarité

Ce troisième mot clé se décline tant sur le plan des relations interpersonnelles que des relations plus éloignées. Le rapport fait écho à la demande de respecter et encourager les solidarités spontanées, familiales, amicales, de voisinage. Il relaie la nécessité de solidarité via la sécurité sociale et la fiscalité. Et enfin, il évoque les questions que posent les solidarités assumées par des pouvoirs locaux.

Quelques exemples de propositions pour renforcer les solidarités :

- examiner ce qui entrave l'exercice d'activités au service d'amis, de voisins, d'associations, de collectivités locales, dans les réglementations relatives aux allocations sociales et dans leur application (VIII, 41, p.64) ;
- respecter les solidarités familiales et sociales lors de la définition de catégories dans les législations de protection sociale : plus concrètement, faire précéder la modification à venir des catégories dans la loi relative au droit à l'intégration sociale par un débat avec les acteurs concernés (II, 6, p.25) ;
- renforcer la sécurité sociale, notamment en diversifiant les sources de financement, tout en préservant le rôle des partenaires sociaux dans le système (III, 10, p.31-32) ;
- utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale en améliorant le caractère équitable : les avantages octroyés sous forme de déductions fiscales, par exemple, qui existent dans de nombreuses matières, échappent aux ménages qui ne sont pas imposables parce que leurs revenus sont insuffisants (III, p.31-32) ;
- augmenter la part de l'intervention du fédéral dans le revenu d'intégration : la forme actuelle de financement a pour effet de reléguer une partie de la redistribution entre riches et pauvres au niveau communal. L'aide aux plus pauvres doit alors être dispensée par les communes elles-mêmes pauvres (IV, 19, p.38) ;
- promouvoir la solidarité entre communes pour la création de logements sociaux : c'est sur le territoire des communes les plus défavorisées que se trouvent le plus de logements sociaux alors que certaines communes bien nanties refusent d'en accueillir (X, 55, p.78-79).

Participation

Le concept de participation était au coeur du Rapport Général sur la Pauvreté. Il est aussi prédominant dans le rapport que le Service présente aujourd'hui. Par participation, il faut entendre la participation individuelle à la société mais aussi les possibilités de faire entendre collectivement sa voix en politique.

Dans leur recherche d'une place dans la société et d'une vie conforme à la dignité humaine, les personnes vivant dans la pauvreté sont confrontées – plus que d'autres - à une politique sociale qui les oblige à s'inscrire bon gré mal gré dans un processus d'accompagnement. Accompagnement par un CPAS, un service d'aide à la jeunesse, un office régional de l'emploi, un service de guidance budgétaire...

Lors de différentes concertations, tant les usagers que les professionnels de services prodiguant un accompagnement ont souligné l'importance d'un partenariat entre le travailleur social et l'ayant droit. Mais **impliquer l'utilisateur comme acteur essentiel dans l'accompagnement** demande des moyens. Il faut notamment :

- instaurer une norme de personnel tenant compte des différentes caractéristiques des services existants. Les professionnels auraient alors davantage de temps à consacrer à la relation avec les ayants droit (IV, 16, p.35).
- considérer l'information aux usagers comme une priorité. Des outils et des canaux d'information adaptés et compréhensibles doivent être mis à disposition. Il s'agit d'explications tant orales qu'écrites, et de l'utilisation de canaux d'information que sont les autres acteurs (médecin généraliste, maisons de quartier, centres PMS etc.), les services publics (poste, maison communale ...) et la presse écrite et audiovisuelle (IV, 16, p. 35).

Il est opportun d'évoquer un phénomène encore trop méconnu en Belgique, le problème du **non-recours**. Dans certains cas, les personnes vivant dans la pauvreté ne font pas appel aux services existants en raison de difficultés diverses. Ces obstacles peuvent être de nature objective (mauvaise accessibilité géographique, rigidité des heures d'ouverture des organisations d'aide ou des institutions...) mais aussi subjectifs (crainte de la stigmatisation, des atteintes à la vie privée). Le rapport comprend plusieurs propositions à cet égard :

- Mettre au point des stratégies pour atteindre des catégories de population particulièrement vulnérables, par exemple via le travail social de rue ou les contacts avec certains acteurs privilégiés (IV, 17, p. 36).
- Étudier les possibilités d'octroi automatique d'une bourse d'étude à tous les ayants droit (VI, 29, p. 48).
- Évaluer l'impact possible de l'utilisation du contrat sur le non-recours à l'aide sociale (IV, 15, p. 35).

- Etudier pourquoi certaines personnes n'ont pas recours à la justice alors que leurs droits sont violés (XI, 60, p. 83).

Le thème de la participation se retrouve dans l'orientation relative à la culture. Les différents acteurs soulignent le rôle fondamental de la culture et demandent de **multiplier les possibilités relatives à la participation culturelle**. Supprimer les obstacles financiers et subjectifs ou résoudre les problèmes de mobilité entravant l'accès aux projets culturels ne suffit pas (VII, 36, p. 55). Il convient aussi de renforcer les projets permettant aux personnes de construire elles-mêmes la culture, par exemple un projet théâtral ou un atelier photos. La participation à de tels projets permet aux individus d'élargir leur réseau social et favorise l'intégration en s'appuyant sur le potentiel des intéressés, leurs qualités et en tenant compte de leurs centres d'intérêt plutôt que de leurs points faibles et de leurs échecs (VII, 35, p. 54).

La nécessité d'une participation des citoyens pauvres en termes **d'implication politique** est aussi fortement soulignée et ce, aux différents niveaux de pouvoir : européen, national, régional et local. Les personnes vivant dans la pauvreté peuvent avoir l'impression que les niveaux supralocaux sont éloignés de leur réalité. Pourtant, il est important qu'elles fassent entendre leur voix à ce niveau aussi car c'est là que beaucoup de décisions concernant des leviers structurels de lutte contre la pauvreté sont prises.

Rendre la participation de tous possible est une tâche exigeante. Impossible en effet d'arriver à un point de vue collectif sans moyens suffisants. Ce constat vaut en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Les associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent jouent un rôle important à cet égard. Elles offrent à ces dernières un lieu où échanger leurs idées. Elles consacrent beaucoup de temps et d'énergie à aller à la rencontre des personnes vivant dans la pauvreté et à les amener vers d'autres services. Insister sur le soutien à apporter aux associations n'est pas neuf, mais il importe de le répéter inlassablement. Plus spécifiquement, il est demandé d'évaluer la législation sur la base de laquelle les associations sont reconnues. Les moyens nécessaires pour garantir le droit d'association et pour entrer en contact avec les groupes les plus défavorisés sont-ils disponibles ? (XIII, 74, p. 94).

Cohérence

Aux yeux des acteurs de terrain (personnes vivant dans la pauvreté, bénévoles et professionnels luttant contre la pauvreté), les politiques semblent manquer de cohérence. En effet, les personnes vivant dans la pauvreté doivent résoudre simultanément toutes sortes de problèmes, dans des domaines différents. Les

décideurs politiques, par contre, procèdent à des répartitions par organe de compétence, par secteur ou par niveau de pouvoir. La concertation entre niveaux de pouvoir semble quasiment inexistante voire totalement absente. On déplore aussi un manque de concertation entre les différents services.

Le rapport comprend différentes propositions pour accroître la cohérence. Parmi elles :

- Utiliser davantage les instruments créés à cette fin, par exemple la Conférence interministérielle de l'intégration sociale et la Conférence interministérielle Logement. Il faut aussi parler davantage des thèmes abordés dans ces assemblées et de leurs décisions (XIII, 75, p. 95).
- Accorder la priorité à une politique structurelle qui s'attaquerait aux causes de la pauvreté au lieu de prendre des mesures sélectives devant pallier les lacunes de la politique structurelle. Prenons la situation dramatique du logement : un encadrement global du marché locatif, en ce compris une régulation plus grande du marché locatif privé et un accroissement supplémentaire du nombre de logements sociaux, sera plus efficace que l'instauration d'allocations loyer (XIII, 72, p. 93).
- Accroître la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir afin d'élaborer une politique culturelle et créer des plates-formes de concertation rassemblant des acteurs des secteurs social, culturel et du monde de l'enseignement (VII, 37, p. 56).

Diversité

Une politique cohérente et générale s'impose même si la pauvreté présente différentes facettes. Elle varie en effet selon les caractéristiques personnelles de l'individu (âge, état de santé, origine, etc.) et selon les caractéristiques sociales (lieu de résidence, statut de séjour, type de famille. Trop souvent, des réponses sont apportées sous forme de mesures sélectives destinées à certains groupes. Le rapport en appelle plutôt à adapter les mesures aux conditions de vie pour que tous puissent en bénéficier (XIII, 73, p. 94).

A cet égard, le rapport propose entre autres ce qui suit :

- Augmenter le nombre de logements sociaux pour les familles nombreuses (X, 54, p. 78).
- Organiser un système d'accueil pour les enfants dont les parents travaillent selon des horaires atypiques (XIII, 73, p. 94) mais aussi pour aider les parents qui ne travaillent pas (V, 24, p. 42).
- Chercher à mieux connaître la diversité des situations de pauvreté. Comment ? En promouvant la recherche qualitative qui permet davantage de

comprendre les structures et les mécanismes causant et perpétuant la pauvreté. En impliquant davantage les catégories pauvres elles-mêmes dans la recherche (I, 1, p. 15).

- Proposer davantage de formations donnant aux intervenants sociaux plus de moyens de gérer cette diversité (XII, 69, p. 90).

Nous en resterons là pour cette brève présentation du rapport. Nous avons essayé d'esquisser sa teneur et son esprit. Il n'est pas un catalogue de mesures dont on pourrait extraire quelques propositions au hasard. Elles forment un tout et sont présentées sous forme d'orientations. Nous espérons que le rapport dans son intégralité pourra contribuer à une politique cohérente de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une dernière précision : avec la formule des propositions, l'accent est mis sur les problèmes. Il ne faudrait pas pour autant perdre de vue les points forts de la politique belge. Pensons en particulier à l'importance de la sécurité sociale dans la prévention de la pauvreté. Les mesures relatives à l'accès généralisé à l'assurance maladie, par exemple, ont ouvert de nouvelles perspectives à un grand nombre de personnes. Le rapport plaide dès lors pour un renforcement de la sécurité sociale.

Nous avons essayé de présenter quelques-unes des recommandations transmises par le terrain. Le défi est maintenant d'arriver à une vraie dynamique terrain – politique – terrain. Madame De Proost, directrice adjointe du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, vous expliquera ceci plus en détails.