

BILAN et PERSPECTIVES

Le Rapport Général sur la Pauvreté n'est pas resté lettre morte. Une Conférence interministérielle pour l'intégration sociale, aujourd'hui élargie à l'économie sociale, a été instaurée pour favoriser la cohérence des choix susceptibles d'avoir un impact sur la pauvreté. Un Accord de coopération rend structurelle la concertation entre les responsables politiques et les associations dans lesquelles se reconnaissent les personnes pauvres. Les législateurs ont adopté de nombreuses mesures. Et cependant, l'actualité du Rapport Général sur la Pauvreté est une des conclusions qui s'impose au terme de ce rapport. Comment expliquer ce paradoxe ? Comment surtout le dépasser ?

Bien sûr, la pauvreté, phénomène complexe, ancien, universel ne peut être éradiquée en un laps de temps court, par une réponse simple, par un pays seul. Les personnes pauvres elles-mêmes, par le biais de leurs associations, sont les premières à réclamer une politique cohérente, globale, à long terme. Ceci dit, il est urgent de comprendre l'écart entre les avancées institutionnelles et législatives acquises depuis 1995 et l'absence de changements significatifs ressentis par les personnes concernées, parce que la pauvreté représente d'immenses souffrances humaines et un énorme déficit démocratique, sans parler du gaspillage de deniers publics engendré par des initiatives qui s'avèreraient peu efficaces.

Des chapitres qui précèdent se dégagent plusieurs pistes de réflexion et d'action dont nous rendons compte ici. Nous avons choisi de les présenter en distinguant d'une part trois principes de base dont le non-respect compromet toute avancée vers l'éradication de la pauvreté et d'autre part deux balises pour les choix politiques. Nous ne reprenons pas les recommandations spécifiques à chaque thème. Nous invitons le lecteur à les découvrir dans leur contexte.

Trois principes dont le non-respect compromet toute avancée vers l'éradication de la pauvreté

Davantage de cohérence

Certaines avancées législatives correspondent explicitement, il est vrai, à des demandes du Rapport Général sur la Pauvreté. Citons, parmi d'autres, le paiement des allocations familiales devenu automatique jusqu'à ce que les enfants atteignent l'âge de 18 ans, l'accès généralisé à l'assurance soins de santé, l'extension aux bénéficiaires du minimex de l'accès aux programmes de mise à l'emploi jusque là réservés aux chômeurs. Mais ces mesures se situent dans un contexte : elles sont à la fois utiles, nécessaires et partielles. Par exemple, l'impact escompté des dispositions citées diminue si la politique fiscale devient simultanément moins redistributive, si les revenus de remplacement voient leur pouvoir d'achat baisser, si les loyers des habitations modestes augmentent. Autrement dit, les leviers de lutte contre la pauvreté que constituent la sécurité sociale et la politique de l'emploi perdent, au moins en partie, leur force si d'autres leviers, ici les choix en matière de fiscalité, de revenus et de logement sont actionnés en sens plus ou moins contraire. Voici reposée la question de la cohérence, déjà centrale dans le Rapport Général sur la Pauvreté, et avec elle celle de l'adéquation de l'outil pensé pour l'améliorer, la Conférence interministérielle: fonctionne-t-elle de manière optimale au regard de l'objectif qui a justifié son instauration?

Sa composition est-elle adéquate? Son renforcement est certainement souhaitable. La cohérence de l'ensemble des politiques relève aussi de la responsabilité des parlementaires : débattent-ils par exemple du rapport d'avancement du suivi du Rapport Général sur la Pauvreté acté par la Conférence interministérielle qui donne une vue d'ensemble des initiatives?

Davantage de connaissance

Le manque de connaissance de la pauvreté déjà dénoncé par le Rapport Général reste aujourd'hui une entrave à la pertinence des initiatives politiques. Comment combattre efficacement ce que l'on connaît mal? Le Rapport Général et à sa suite l'Accord de coopération adoptent une approche de la pauvreté en termes de droits fondamentaux. Six ans plus tard, cette option ne s'est pas encore concrétisée en termes de savoir : aucune donnée statistique n'est susceptible de rendre compte du nombre de personnes pauvres selon les critères de capacité à exercer ses droits et à assumer ses responsabilités. Ainsi s'explique le peu de place accordé aux chiffres dans ce rapport. Une avancée se dessine cependant dans un avenir proche, avec le démarrage probable du projet décrit dans le chapitre relatif aux indicateurs. D'autres pas en avant vers une meilleure connaissance de l'expérience de vie des populations pauvres sont évoqués dans le rapport : une évaluation de l'accès aux soins de santé à laquelle plusieurs Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté contribuent et une recherche en matière d'aide à la jeunesse commanditée conjointement par l'administration et deux Associations.

Davantage de dialogue

Les lacunes de connaissance reflètent le manque de dialogue. Le constat peut surprendre : la participation est en effet prônée par de nombreux responsables politiques, que ce soit sur le plan européen, fédéral, communautaire ou régional. Mais au vu des exigences d'une telle entreprise, la lenteur de sa concrétisation surprend moins. On perçoit mieux la tentation de faire l'économie du 'détour' par le dialogue. Et pourtant, là où il est expérimenté, il constitue une source de savoir neuf et par conséquent de manières nouvelles d'agir. Le dialogue décrit dans le chapitre relatif à la protection de la vie familiale illustre cela de façon détaillée.

Une des exigences du dialogue réside dans l'aspect collectif de la parole. Isolée, une contribution n'a pas de poids et peu de légitimité. Mais une parole collective ne se construit pas sans moyens, a fortiori celle de personnes pauvres. Ce travail préalable à la rencontre avec d'autres partenaires, dont il est rendu compte dans le chapitre consacré au dialogue, n'est toujours pas reconnu à sa juste valeur. Ce déficit de reconnaissance constitue une des explications du caractère encore fort limité de l'élargissement du partenariat tel que souhaité par le Rapport Général sur la Pauvreté. La demande de soutenir convenablement, compte tenu de la situation de départ et de la difficulté du travail à fournir, les associations dans lesquelles les personnes pauvres se rassemblent n'est certes pas neuve mais toujours pertinente. La réponse qui lui sera apportée est un des éléments dont le Service devra tenir compte pour la programmation de ses futurs travaux.

Deux balises pour les choix politiques

Une politique plus générale

L'option pour une politique générale plutôt que sélective assortie du souci de ne laisser personne au bord du chemin constitue une première balise pour tous ceux qui veulent mener une politique ambitieuse de lutte contre la pauvreté. Le rapport prône notamment la création structurelle d'emplois durables et de qualité, l'accès plus effectif à l'enseignement plutôt qu'une multitude de mesures spécifiques pour certains demandeurs d'emploi. Dans la même optique, le rapport plaide pour un renforcement de la sécurité sociale plutôt que de l'aide sociale dont le rôle - indispensable - ne peut être que supplétif. A l'intérieur même de la sécurité sociale, les mesures sélectives sont qualifiées de 'mal nécessaire'. Les transferts ciblés présentent de nombreux inconvénients : un coût administratif plus élevé, la stigmatisation des bénéficiaires, une plus grande insécurité pour les allocataires, le risque accru que ces derniers ne réclament pas leurs droits. Et surtout, ils bénéficient d'une légitimité moindre tant aux yeux des personnes pauvres qu'à ceux de l'ensemble de la population. Ils aggravent donc la mise en péril de la solidarité. Le chapitre concernant le droit à la protection de la santé notamment évoque le danger d'un système dual qui, en matière de soins de santé, se concrétise aujourd'hui dans le développement des assurances privées.

Une politique qui rend à chacun la possibilité d'exercer sa citoyenneté

L'Accord de coopération parle de la pauvreté en termes d'inégalités d'accès aux droits. Le rapport met en exergue deux éléments essentiels de cette problématique: le manque de maîtrise des personnes démunies sur les différentes composantes, familiales, professionnelles et sociales, de leur existence, parce qu'elles ne disposent pas des moyens de base pour l'exercer (l'instruction, le langage, des revenus suffisants au regard des dépenses nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine...) et la peur, inquiétude partagée, née de la désapprobation sociale dont elles ont toujours fait l'objet. Aujourd'hui, ce jugement négatif et le contrôle social qui lui est inhérent sont encore bien palpables. Le chapitre relatif au droit à la protection familiale en parle abondamment. Le chapitre traitant du droit au travail et à la protection sociale quant à lui met en garde contre les risques accrus de rejet à la marge de la société des personnes qui n'arriveraient pas à répondre aux exigences liées à l'activation des prestations sociales. La responsabilisation des personnes pauvres, celles qui sont 'prématurément usées', comme le rappelle le chapitre concernant le droit à la protection de la santé, celles qui sont privées des sécurités de base permettant justement d'assumer des obligations, ne peut que les enfoncer davantage. Les politiques empreintes de soupçon à l'égard des pauvres empêchent « l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère (...) » (préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

