

Politique des revenus : la solidarité collective se mue-t-elle en charité publique institutionnalisée ?

Qu'est-ce que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ?

Le Service trouve son origine dans l'accord de coopération signé en 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Cette loi fait suite au Rapport Général sur la Pauvreté¹ (1995) : pendant deux ans, des personnes pauvres, via leurs associations, ont dialogué avec les CPAS mais aussi avec d'autres acteurs, notamment des professionnels de la santé, de l'enseignement, des organisations de terrain, etc. Le RGP est le recueil des constats, des analyses et des propositions nés durant ce dialogue. Davantage perçus jusque-là comme bénéficiaires des mesures de lutte contre la pauvreté que comme partenaires, les citoyens pauvres ont vu reconnaître leur capacité de contribuer à l'analyse de la société, à la recherche d'avancées vers plus de solidarité.

L'une des missions du Service de lutte contre la pauvreté est de rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport sur l'état de la lutte contre la pauvreté et ce, toujours en concertation avec les acteurs de terrain.

Le Rapport 2005 est le fruit de différentes rencontres. D'une part, le Service organise de manière structurelle des concertations thématiques avec des acteurs de terrain très diversifiés. D'autre part, dans le cadre des 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté, il a contribué aux rencontres organisées par la Fondation Roi Baudouin, qui ont eu lieu en avril et mai 2005 dans les 10 provinces et à Bruxelles à la demande de Christian Dupont, Ministre de l'Intégration Sociale. Le document est donc un croisement entre diverses formes de débats.

Son titre, « Abolir la pauvreté », est ambitieux mais il rappelle tout d'abord la définition qui a été donnée à la lutte contre la pauvreté par les différents signataires de l'accord de coopération, à savoir une violation des droits de l'homme. Conçu comme un outil d'aide à l'élaboration d'un agenda politique, il se décline en grandes orientations, en résolutions et, *in fine*, en quelque 200 pistes d'action ou de réflexion possibles, soumises aux décideurs politiques.

¹ Rapport Général sur la Pauvreté, ATD Quart Monde, Union des Villes et des Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin. Téléchargeable via le site du Service : www.luttepauvrete.be.

Garantir un revenu qui permet de faire des projets de vie

La politique des revenus a été mise en avant-plan dans le rapport, juste après le chapitre sur la connaissance. L'ordre des chapitres a fait l'objet de nombreuses discussions et n'a pas fait l'objet d'un consensus :

- certains accordaient une priorité au logement, vu la crise aiguë ;
- d'autres estimaient que le rapport devait débiter par l'école;
- ...

Peut-on dire qu'une thématique est plus importante qu'une autre ? Certainement pas et cela rappelle d'ailleurs que les droits de l'homme sont indivisibles et ne peuvent pas être hiérarchisés.

Néanmoins, il a fallu faire un choix.

Ce choix correspond, pour la matinée du moins, à celui opéré pour cette journée d'étude. Commencer d'abord par la connaissance de la pauvreté, qui est l'objet de l'intervention de Mme. Guio. Ensuite, se pencher sur le revenu. Maints scientifiques et intervenants le disent et l'écrivent depuis de nombreuses années: être pauvre, c'est bien autre chose que le « simple » fait de manquer d'argent. Si nul ne prétend aujourd'hui le contraire, force nous est cependant de constater qu'insister à l'excès sur l'aspect multidimensionnel peut finir par occulter qu'être pauvre, c'est aussi devoir vivre - ou survivre - avec un revenu insuffisant.

Tout comme il est difficile de définir ce qu'est le seuil de pauvreté, il est forcément tout aussi difficile de fixer un revenu permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'actualité nous rappelle aujourd'hui toute l'acuité du problème du revenu.

- Une étude réalisée conjointement par le CRIOC et l'OCE² et publiée début 2006 souligne combien la dernière décennie se caractérise par une érosion quasi-généralisée du pouvoir d'achat. Seuls les bénéficiaires de revenus financiers ont vu leurs actifs croître au cours de la même période et conforter ainsi leur pouvoir d'achat. Sur le plan quantitatif, cette érosion touche toutes les catégories de population. Mais pas uniformément. Elle nous signale, par exemple, que les célibataires avec les revenus les plus faibles et disposant d'un revenu d'insertion ont connu la plus faible perte de pouvoir d'achat. Cela peut paraître très paradoxal. Pourtant, cela ne traduit une évidence froide : ces revenus permettent à peine de quoi subsister et obligent à recourir à des produits bon marché, à occuper un logement temporaire ou de piètre qualité, à pratiquer du « shopping médical » ou à limiter, voire abandonner toute activité sociale ou de loisirs. D'autant, fait observer

² OCE-CRIOC, 96-05 : 10 ans de pouvoir d'achat, Bruxelles, 2006.

cette recherche, que tout accident de vie accélère cette exclusion. Il y a donc véritablement une consommation duale.

Cette dualisation ne concerne bien évidemment pas que la consommation ; en réalité, on observe

- une inégalité croissante de revenus (cfr. p. 23 du rapport du Service) ;
- en décembre 2004, une grande enquête a montré que plus d'un Belge sur 4 déclarait posséder plus de 50.000 euros, hors biens immobiliers, et affirmait dans un cas sur cinq pouvoir épargner davantage au cours des 12 prochains mois³.
- Autre exemple : celui des « travailleurs pauvres ». Depuis plus d'une décennie, la politique de l'emploi, privilégie selon les lignes directrices européennes, l'augmentation du taux d'emploi. Dans le cadre de l'Etat social actif, des mesures sont prises pour stimuler la recherche d'emploi active des chômeurs. Des mesures destinées à « intégrer », « insérer », passent par des stratégies dites d'augmentation de l'employabilité du sans emploi. Aujourd'hui, l'emploi est présenté comme la planche de salut contre l'exclusion. Sans vouloir nier l'importance du travail et de la plus value tant sociale que financière qu'il peut apporter, il faut néanmoins nuancer cette posture, face à la précarisation croissante des conditions d'emploi et de travail.

Ce que l'on appelle les « travailleurs pauvres » sont d'abord le résultat de cette précarisation accrue. Je vais reprendre les termes de Catherine Halpern, qui a récemment réalisé un excellent dossier sur la précarité dans la revue française « Sciences Humaines »⁴, qui nous fait observer que « les précaires », aujourd'hui, ont de multiples visages : « la caissière à temps partiel qui boucle avec peine ses fins de mois, l'intérimaire ballotté de mission en mission l'éternel stagiaire rivé à la photocopieuse, le trentenaire qui erre d'hôtel en hôtel et de petit boulot », ... Le terme « travailleurs pauvres » recouvre aussi une réalité plurielle. Bien entendu, la faible rémunération est déterminante, mais également la situation familiale. « Le travailleur pauvre peut tout aussi bien être un actif avec un revenu moyen mais qui a une famille nombreuse, qu'une personne ayant un emploi précaire alternant avec des périodes de chômage, ou un salarié à temps partiel dont le revenu est insuffisant ...

«Faire des projets de vie» = ?

1. être autonome

Le rapport le souligne, un revenu digne doit se concevoir comme un outil qui permet de se projeter dans l'avenir, de construire et de se construire, de s'épanouir et non se subsister au jour le jour.

³ LLB, « Les Belges sont parmi les plus riches et veulent épargner plus », 06.12.05.

⁴ Halpern, C., La société précaire, Sciences Humaines n° 168, février 2006, Paris, pp. 34 et suivantes.

L'enquête SILC 2004⁵ (Statistics in Income and Living Conditions), réalisée auprès de plus de 5.000 ménages belges par le Service Public Fédéral (SPF) Economie, PME, Classes moyennes et Energie indique que près de 15 pc de la population belge court un risque accru de pauvreté.

Les personnes courant un risque accru de pauvreté vivent dans une famille qui ne dispose de pas plus de 777 euros par personne par mois. Au total, près de 18 pc (17,7 pc) des Wallons entrent dans cette catégorie, alors que la Flandre -sans Bruxelles- atteint un chiffre de 11,3 pc.

Sans les différentes allocations (pensions des retraités non comprises), 27,5 pc de la population belge vivrait dans la pauvreté, contre 42 pc si les pensions étaient également supprimées. Les femmes risquent davantage que les hommes de tomber dans la pauvreté, avec un pourcentage de risque atteignant respectivement 15,8 pc et 13,8 pc. Les personnes de plus de 65 ans (20,6 pc), les personnes seules (20,7 pc) et les parents de familles monoparentales (35,9 pc) présentent également un risque sensiblement plus élevé de glisser dans la pauvreté. L'enquête souligne également qu'avoir un emploi est le meilleur rempart contre la pauvreté. Le risque au sein de la population active (4,3 pc) est nettement inférieur à celui des chômeurs (28,4 pc) et des inactifs en général (23,4 pc).

Ces chiffres appellent des questions / constats :

- Qu'entend-on par « risque de pauvreté » ?
- A l'examen de la somme de 777 euros, peut-on encore parler de « risque de pauvreté » ou de pauvreté tout court ?
- L'importance de la sécurité sociale apparaît clairement.
- La valorisation de l'emploi appelle des nuances ! (< 777 euros, travailleurs pauvres, ...)

Aujourd'hui, les personnes défavorisées - on songe, par exemple, aux bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, particulièrement touchés - sont de plus en plus confrontées à la fragmentation de leur revenu. Ils disposent d'un « package » hétéroclite et variable composé, d'une somme d'argent, de colis alimentaires, de chèques mazout, de chèques sport, d'une « carte médicale », de cartes de réduction pour pouvoir se rendre à des événements culturels préétablis, d'une bourse d'études pour couvrir partiellement l'éducation des enfants, d'une aide juridique gratuite si une procédure est envisagée ...

Cette fragmentation est interpellante à maints égards. Tout d'abord, elle démontre, si tant est qu'il était encore nécessaire de le faire, que certains revenus - ici le revenu d'intégration sociale (RIS) - sont insuffisants pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Ensuite, cette insuffisance est admise par les décideurs politiques puisque les correctifs « additionnels » connaissent une véritable inflation. Certains acteurs de terrain dénoncent le caractère néo-caritatif de ces politiques: pour obtenir son chèque,

⁵ Source : Belga, 16 mars 2006.

sa réduction ou son «avantage», il faut fournir les preuves de son indigence et ne pas craindre les procédures nombreuses, complexes, décourageantes et stigmatisantes. Même dans l'hypothèse où ce revenu composite suffit pour satisfaire les besoins vitaux du ménage, une telle approche n'est-elle pas à l'opposé d'une autonomie incitant à l'épanouissement et aux projets ?

Le terme néo-caritatif utilisé plus haut doit aussi interpeller. Lors de nos rencontres, une assistante sociale d'un service social d'une Mutuelle nous racontait qu'elle devait de plus en plus faire appel à des fondations philanthropiques de type « bonnes œuvres » pour aider financièrement des ménages qui s'adressent au service, tant certains soins s'avèrent impayables et dépassent les capacités financières de ces services sociaux.

En outre, les mesures sélectives - octroyer tel revenu ou tel palliatif à telle catégorie - en défavorisent d'autres qui ne vivent pas mieux. Ceci vaut, par exemple, pour les personnes qui trouvent un emploi faiblement rémunéré et perdent ainsi les « avantages » liés au statut d'ayant droit.

2. sur le chemin de l'émancipation ?

Ici et là, d'aucuns constatent la difficulté d'associer les personnes en situation de pauvreté à des projets collectifs, des initiatives culturelles, de les amener aux activités d'éducation permanente ...

Il est assez intéressant, à cet égard, de revisiter la théorie du psychologue américain Maslow (1916-1972), bien connue sous le nom de la « pyramide de la hiérarchie des besoins »⁶. Selon Maslow, la satisfaction d'un besoin ne peut être réalisée que si les besoins de niveau inférieur sont eux-mêmes satisfaits. Par exemple, un individu ne peut se sentir en sécurité si sa première préoccupation est de trouver à boire et à manger. Bien entendu, cette représentation appelle des nuances et se heurte d'ailleurs à des critiques : la réalité n'est pas aussi statique et une certaine interdépendance existe entre les besoins, elle ne doit pas s'interpréter comme une hiérarchisation des droits de l'homme, elle comporte un certain déterminisme, ...

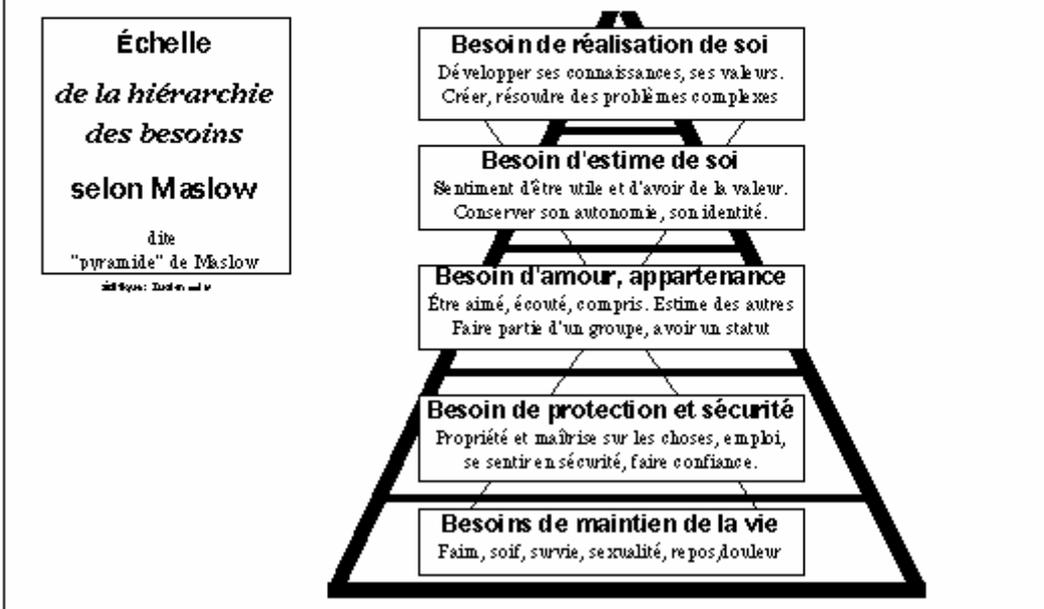
Mais dans le contexte des mesures sélectives actuelles, il ne paraît toutefois pas inutile de s'y arrêter à nouveau: peut-on vraiment s'étonner qu'un ménage qui chaque mois, doit opérer des choix cornéliens entre le paiement des factures d'énergie ou des frais d'hôpitaux, reste difficile à associer à des projets de type culturel ? Cela ne signifie en rien que le besoin de culture - et le droit à cette culture - soient absents chez les personnes pauvres, mais ne peut-on postuler que l'énergie angoissante consacrée à la survie et à la satisfaction des besoins vitaux tend à étouffer ces aspirations? « *Un homme qui a faim n'examine pas la sauce* », résumait déjà Socrate.

⁶ Voir notamment <http://membres.lycos.fr/papidoc/573besoinsmaslow.html>

Théorie des besoins de l'homme selon Maslow

Abraham Maslow, psychologue américain, définit l'homme comme un tout présentant des aspects physiologiques (organisation du corps physiologique et biologique), psychologiques et sociologiques (sécurité, appartenance, reconnaissance) et spirituels (dépassement).

Maslow détermine aussi **une hiérarchie des besoins** : la satisfaction des besoins physiologiques doit précéder toute tentative de satisfaction des besoins de protection (sécurité) ; lesquels doivent être satisfaits avant les besoins d'amour (appartenance), qui précèdent les besoins d'estime de soi (reconnaissance) ; au sommet de la pyramide se trouvent les besoins spirituels (dépassement).



Responsabilité individuelle vs responsabilité collective : les paradoxes - Le cas particulier du surendettement.

On constate que le surendettement n'est plus exactement ce qu'il était il y a 10 ou 15 ans. Aujourd'hui, de nombreuses personnes contractent des dettes « de survie ». C'est généralement le coût du loyer qui déséquilibre le budget de manière durable, de même que l'augmentation générale du coût des produits et services ces dernières années ?

L'idée est tenace selon laquelle le surendettement peut toujours être évité moyennant une éducation (ou une « rééducation ») à une meilleure gestion du budget. La mode est à la guidance.

Toutefois, lorsqu'on examine la petitesse de certains revenus, comment « guider », « accompagner », « éduquer » les personnes pauvres à opérer les bons choix ? Faut-il d'abord payer la facture d'hôpital ou la régularisation annuelle de l'électricité ? Souvent les demandes de termes et délais se multiplient de manière à absorber une énorme part du budget.

La pauvreté : aussi une question européenne.

⁷Lors du Conseil extraordinaire de Lisbonne en mars 2000, le but que s'était fixé l'Union européenne était d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2010. Pour organiser cette politique et coordonner cette action des différents niveaux de pouvoir, chaque pays membre s'est doté d'un plan d'action national pour l'inclusion sociale (PAN Inclusion).

Les PAN Inclusion sont préparés par les Etats membres de l'Union européenne dans le cadre de la « Méthode ouverte de coordination » (MOC). Cette méthode vise à coordonner l'approche des Etats membres dans certains domaines politiques (économie, emploi, inclusion, pensions, soins de longue durée, ...).

Ces PAN Inclusion sont élaborés sur la base de quatre objectifs adoptés lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 et révisés par le Conseil en décembre 2002 :

1. faciliter la participation à l'emploi, l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ;
2. prévenir les risques d'exclusion ;
3. aider les populations les plus vulnérables ;
4. mobiliser tous les acteurs concernés.

Quelques observations.

- La Commission Barroso qui s'est mise en place en 1994, a déplacé le centre de gravité politique de l'Union, qui est actuellement libéral et de droite. Selon l'EAPN, un réseau européen d'associations de lutte contre la pauvreté, on assiste clairement à une diminution de la priorité donnée à la pauvreté dans l'agenda général de politique sociale, dans et en dehors des PAN Inclusion. La stratégie de Lisbonne s'est recentrée sur deux objectifs prioritaires : la croissance et l'emploi, ce second objectif étant conditionné au premier. Les processus lancés en 2000 dans les domaines sociaux et éducatifs sont désormais priés de se placer, plus encore qu'auparavant, au service de la compétitivité européenne.
- L'un des objectifs cités plus haut est de « mobiliser tous les acteurs concernés ». Cela suppose une participation du terrain qui aujourd'hui, n'est pas une réalité en Belgique.

Les PAN sont rédigés par les différentes entités du pays et constituent donc un document politique, une sorte de catalogue de ce qui se fait au Nord et au Sud. De nombreux acteurs sociaux, et notamment associatifs, sont extrêmement méfiants envers ces PAN, leur reprochant manifestement un déficit participation.

⁷ D'après l'article : « Plan national d'inclusion sociale : comment ça marche », in : Alter Echos n° 198, 24 novembre 2005, Bruxelles, pp. 20 et suivantes.

En même temps, il semble dangereux pour le terrain de s'en désintéresser complètement, dans la mesure où de plus en plus de décisions liées à la pauvreté se prennent au niveau européen. Même si c'est un niveau de compétences qui paraît éloigné pour une association, un service social, ... qui encourage la participation, la prise de parole collective.
