

Les chantiers de la lutte contre la pauvreté

Les pauvres sont aussi silencieux que les choses,
et quand au hasard des chemins
un foyer les accueille
ils y prennent place humblement
comme des visages familiers
et se confondent aux ombres vagues du décor,
et s'effacent dans l'oubli
comme des outils abandonnés.

Rainer Maria Rilke

Le livre de la pauvreté et de la mort

Traduction d'Arthur Adamov

Depuis plus de quinze ans, les bonnes consciences sont dérangées par la réémergence de la question de la pauvreté que l'on dit " nouvelle ". Non pas qu'elle ait jamais disparu, mais les esprits formés par une longue période de croissance en étaient venus à croire qu'il ne s'agissait là que de phénomènes résiduels, des " cas " appelés à se faire de plus en plus rares. Les premiers étonnements passés, on a assisté à quelques débats publics, d'autant plus qu'une première recherche effectuée au Tessin confirmait l'existence du problème¹. Dans le désordre et souvent un manque de coordination évident — ce sont les charmes du fédéralisme — une dizaine de cantons ont lancé des investigations sur le phénomène. La question posée pourrait être grossièrement résumée de la manière suivante : " Avons-nous des pauvres ? ". C'est d'ailleurs le titre de l'une de ces études repris de la motion parlementaire qui était à l'origine du modeste crédit mis à disposition. Heureux pays qui peut se poser la question en ces termes !

Après cette trop longue période de comptages, et souvent de disputes sur les chiffres, nous sommes évidemment entrés dans une conjoncture où le problème essentiel devient celui de l'offensive généralisée pour vaincre la pauvreté. L'entreprise est herculéenne, mais peut-on refuser de s'y engager. Encore faut-il, au seuil de l'action, prendre la mesure des problèmes qui se posent. Beaucoup croient encore que la question se limite à quelques aides financières, quelques encouragements et quelques conseils. En fait, une véritable volonté de conduire une offensive contre la pauvreté implique l'ouverture de plusieurs grands chantiers : tentons d'en évoquer quelques-uns.

Dépasser les comptages

Malgré la modestie des moyens mis à leur disposition, la plupart des équipes qui ont effectué des recherches cantonales ou régionales sur la pauvreté se sont efforcées de développer un volet qualitatif et de suggérer des mesures susceptibles d'apporter des solutions. Cependant, le plus souvent, l'attention s'est polarisée sur la question du dénombrement des pauvres. On a assisté à une controverse des pour-cent. Étant donné que les seuils retenus par les différentes équipes n'étaient pas identiques et qu'un certain nombre de définitions pouvaient diverger, les écarts

¹Nous renonçons à doter cet essai d'un appareil de notes. Les travaux dont ce texte s'inspire ont le plus souvent été réalisés dans le cadre du Programme national de recherche No 29 *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*.

entre les proportions annoncées étaient souvent substantiels. Toutes les conditions étaient donc réunies pour que se déclenchent les machines à disqualifier. Dans de nombreux milieux, la pauvreté passait du stade de phénomène inquiétant à celui de dispute d'experts, ou plus précisément de querelle de chiffres. Si, pour l'essentiel, tous ces travaux convergent sur le fond de la question, quelques flottements techniques servaient d'alibis pour couvrir l'immobilisme. L'étude de la pauvreté n'était-elle pas un prétexte pour évacuer le problème de la pauvreté. En tout état de cause, la nécessité de mettre en évidence les mécanismes de la paupérisation devenait de plus en plus évidente. La question centrale passait du " *Avons-nous des pauvres ?* " à " *Comment devient-on pauvre ?* ". La tâche ainsi définie consiste à mettre en évidence les mécanismes sociaux qui produisent de la pauvreté, voire entretiennent des populations dans cet état.

Ce que l'on sait

- L'opposition entre pauvres et riches est une fausse opposition, puisqu'il n'existe pas une population pauvre avec des caractères spécifiques ;
- la pauvreté croît à l'intérieur de la société et ce n'est pas une réalité marginale ou périphérique ;
- précarité et insécurité sont les éléments constitutifs de ce que l'on appelle la " nouvelle pauvreté ", qui est souvent une accumulation de situations complexes qui touchent toutes les dimensions de l'existence d'un noyau familial ;
- la pauvreté n'est pas seulement une différence : elle existe dans un rapport social, économique et culturel, c'est le produit d'une position sociale affaiblie et menacée ;
- toutes les catégories de personnes peuvent être impliquées ;
- il ne peut y avoir qu'une approche dynamique de la pauvreté ;
- les analyses sur la nouvelle pauvreté ne pourront jamais conduire à des résultats acceptables si elles ne sont pas intégrées dans une explication large de la croissance économique et de la signification qu'on veut lui attribuer.

De la pauvreté à l'exclusion

Le terme d'exclusion, plus dynamique sans doute, peut cependant être source de malentendus. En effet, son utilisation est ambiguë. Elle laisse penser qu'il y aurait un *dedans* et un *dehors*, le cœur de la société où triomphent l'aisance et la normalité et un territoire externe où l'on découvrirait des marginaux et des *exclus*. En fait, il est essentiel de constater que les personnes dont il s'agit ici vivent au cœur de la vie sociale. Ils habitent, voire travaillent tout près de nous et, le plus souvent, leur existence et leur activité sont essentielles au fonctionnement ordinaire des collectivités. Un seul exemple pour nous en convaincre : l'une des catégories de pauvres dont l'importance va croissant est constituée de familles dites normales dont l'un au moins des conjoints exerce une activité professionnelle, bien sûr fort mal rémunérée.

Les phénomènes d'exclusion ne sont pas imputables à un quelconque hasard, à une fatalité, à des mécanismes sur lesquels personne ne pourrait avoir prise. Trop souvent, ils sont produits par le fonctionnement même des systèmes économiques, sociaux et sanitaires, voire par les comportements des acteurs, éventuellement par les nôtres.

On conviendra ainsi que la problématique de la pauvreté doit être réintégrée au cœur même des analyses économiques et sociales. Toute approche qui la définirait comme une question résiduelle se condamne à ne pas pouvoir accéder au phénomène lui-même.

Ôter quelques œillères

La crise dite “ du pétrole ” (1974) a peut-être surpris. Soit. Mais au début des années 1990, tous les signes étaient présents qui montraient, dans toute l’Europe, la fulgurante montée du chômage et la multiplication des victimes de cet état de fait. A l’heure où la France instituait le RMI (Revenu minimum d’insertion, 1988-89), la Suisse diminuait les cotisations à l’assurance-chômage et se montrait particulièrement immobile en matière de rénovation de l’assistance publique. Les procédures de réforme voire de mise à jour des régimes de sécurité sociale marquaient le pas. Le moins que l’on puisse dire, c’est que l’anticipation n’était pas au rendez-vous.

En matière de sécurité sociale, malgré de nombreuses tentatives visant à renforcer la coordination et l’harmonisation des régimes, le statu quo dominait. La prédominance du *principe causal* sur le *principe final*, fruit bien connu du fédéralisme helvétique, allait même se renforçant. On savait cependant que ce type d’approche favorise les corporatismes et les intérêts particuliers, crée des inégalités et, dans la durée, est une véritable fabrique de ces fameux “ *trous* ” de la sécurité sociale. La capacité d’adaptation de nombreux régimes aux changements des modes de vie étant particulièrement faible, on ne saurait s’étonner qu’à la moindre secousse, ces trous laissent passer des flux de victimes, qui souvent deviendront ces nouveaux pauvres. Autant dire qu’il n’y aura pas d’offensive sérieuse contre la pauvreté sans réouverture du chantier du réaménagement de la sécurité sociale en fonction du principe final.

Quel travail ?

Le travail fabrique des pauvres de deux manières. D’une part, lorsqu’il vient à manquer ou à se raréfier, il produit l’exclusion d’une proportion plus ou moins grande de personnes dont beaucoup, tôt ou tard, entrent dans la catégorie des pauvres. D’autre part, et c’est un point essentiel, lorsqu’il n’assure que des revenus indécents, il installe des familles dites “ normales et ordinaires ” en situation de pauvreté.

Toute la question de la signification du travail en tant que source de sécurité doit donc être profondément revue. De même, l’ancrage de la sécurité sociale sur le travail mérite une discussion urgente. Là encore, la Suisse ne s’était guère préparée à ce débat. Une seule indication, marginale sans doute, significative incontestablement, c’est l’accueil accordé aux résultats du Programme national de recherche No 15 (Vie au travail : Humanisation, humanisation et développement technologique) qui s’est achevé au début des années 1990. Malgré la qualité de nombreux travaux, et le souci de prospective qui caractérisait plus d’un, les lecteurs ne se sont pas rués sur ces textes. Le moins que l’on puisse dire, c’est que la question ne semblait pas revêtir un caractère d’urgence. Dans un tel contexte d’impréparation avancée, on ne s’étonnera pas de la timidité du débat actuel et des initiatives prises en vue de rompre les mécanismes de marginalisation sociale par l’exclusion du travail dit *classique*.

La féminisation de la pauvreté

Privées du droit de vote et vouées aux tâches ancillaires, voilà le statut de la femme suisse durant toute la période qui a accompagné la “ conceptualisation ” de la sécurité sociale. Depuis lors, elles ont conquis quelques droits et accédé beaucoup plus largement à tous les types de formations. Et cela s’est développé dans un contexte marqué par un très fort allongement de l’espérance de vie et de profondes mutations affectant les systèmes familiaux, en particulier la multiplication des divorces. Dans ces conditions, l’adaptation des systèmes de sécurité sociale, comme d’ailleurs du niveau des salaires à la situation réelle vécue par les femmes dans notre société, constitue un axe central des offensives à mener contre la pauvreté.

Dépendance et disqualification

Il faut être très prudent lorsque l'on veut faire du bien. C'est l'éternelle variation sur le thème "Donner un poisson ou apprendre à pêcher". Jusqu'à quand les appareils d'action sociale — souvent surchargés il est vrai, ne lançons pas la pierre — hésiteront-ils à mettre la priorité sur les stratégies libératrices, celles qui "font confiance", pour créer les conditions de l'indépendance. La suspicion (mauvais pauvre, faux chômeur) a exercé ses ravages ou les déploie encore. On imagine guère les coûts sociaux de cette méfiance démobilisatrice.

Exorcisme nécessaire

Qui l'eût cru ? On a réussi à faire croire aux Suisses que le pays est pauvre ou qu'il est en train de le devenir. Les cris et les chuchotements sur la crise et les déficits des finances publiques semblent avoir eu raison de la réalité. Pourquoi trop de milieux et de responsables oublient-ils de rappeler à leurs compatriotes que, par rapport aux pays comparables, l'État suisse reste modeste, que l'endettement public est lui aussi limité, que la charge fiscale est parmi les plus basses et, surtout, que la part du produit national consacré aux politiques sociales est sensiblement moindre. Que ces chantages de l'alarmisme soient entendus, on peut le comprendre. Mais les conséquences sont lourdes, on voit apparaître des attitudes qui peuvent se résumer en ces termes : " D'accord, nous souhaiterions bien en faire plus, mais, dans l'état actuel des choses, nous n'en n'avons pas les moyens... "

La lutte contre la pauvreté passe par une rectification des faits et une prise de conscience collective de l'état réel des dossiers. C'est une voie nécessaire pour redécouvrir le partage comme forme de civisme. Les compromis qui ont fait la Suisse ont toujours été payés par des formes concrètes d'échange et de solidarité. Le rappel de ces principes est urgent et constitue une nécessité pour éviter que se creusent des fossés porteurs de dangers majeurs.

Ces perspectives sont en germe dans les multiples initiatives récentes qui tentent de faire face aux problèmes. Pour faire bref, elles sont à l'œuvre dans les modestes mais importantes tentatives de repenser l'aide sociale (Tessin, Genève, etc.). Dans le débat qui accompagne la douloureuse révision de l'AVS. Dans les travaux de laboratoire qui ont marqué l'année internationale de la famille (1994). Dans les signes qui sont donnés en matière de redéfinition et de partage du travail.

Ces attitudes d'ouverture se révèlent nécessaire pour anticiper les crises qui nous attendent. Pour refuser une mise à l'assistance des chômeurs " en fin de droits ". Pour éviter de transformer la rente AI en fin de carrière pour personnes exclues du marché du travail. Pour prendre en compte le refus exprimé par beaucoup de femmes de " rentrer à la maison " pour " faire de la place " et pallier de ce fait les réticences des pouvoirs publics à construire une véritable politique d'accueil de la petite enfance.

Pour une véritable approche prospective

Pour l'homme de qualité, l'horizon semble être le Panthéon ou le Manuel d'histoire. Pour le pauvre, c'est plus discrètement la fin du mois lorsqu'il s'agit de *nouer les deux bouts*. Qu'est-ce à dire ? Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont tendues entre l'urgence et le long terme. La mise en œuvre de la sécurité sociale commande un mode de penser qui répond à la demande présente et qui anticipe les besoins de demain et même d'après-demain. Lourde tâche, convenons-en. Dès lors, s'impose la nécessité de préparer l'avenir et d'éclairer les opinions publiques sur ce que peuvent être ces lendemains. Une telle exigence exclut les projections naïves. Impossible de penser le futur comme si les sociétés étaient des machines évoluant linéairement. Trop de projections mécanistes ne servent qu'à produire ou alimenter la peur parce qu'elles ne prennent pas en compte la capacité d'adaptation des sociétés. Elles se transforment en machines à

sécréter de la résignation et donc à fabriquer des laissés-pour-compte. Il convient de traquer ces tentatives d'intimidation. Elles ont d'ailleurs montré le bout de leur nez chaque fois qu'un pas décisif se préparait en matière d'expression des solidarités sociales.

Performances techniques et enjeux éthiques

Le développement des savoirs et des institutions, avec les performances techniques qu'ils rendaient possibles, ont produit leurs effets. Des réussites remarquables en sont résultées. Reste qu'il convient d'assumer les conséquences humaines et sociales de ces succès. A défaut, nos efforts et ceux des générations précédentes n'auront conduit qu'à produire un pénible mensonge : transformer trop de personnes à qui ont été offerts des connaissances, des soins et des thérapies de toutes sortes en individus qui peuvent se sentir *de trop* parce que marginalisés et confiés aux aléas de l'assistance, fut-elle publique ou privée.

La redécouverte des relais

L'essentiel du système suisse de sécurité sociale n'a pu voir le jour qu'en s'appuyant sur la vie associative, voire des groupes de pression. Mais en prenant du poids, de la compétence et de la technicité, en se professionnalisant, et c'est heureux, les appareils ont souvent perdu le contact avec le tissu associatif, quand ils ne sont pas entrés en situation de concurrence avec lui. Face à la complexité des problèmes que posent le traitement de la pauvreté et la mise en place des initiatives de réinsertion, l'urgence et la nécessité de réactiver ces relais s'impose. Et il faudra également repenser les modalités de coopération. Un véritable partenariat doit pouvoir s'installer. Les rapports de type néo-paternaliste seront à coup sûr systématiquement rejetés.

Enjeux pour les systèmes professionnels

A un titre tout à fait particulier, les professionnels de l'action sociale et sanitaire sont concernés par les chantiers de lutte contre la pauvreté. Au cours des dernières décennies, ils avaient conquis une large part de leur légitimité grâce à l'espoir mis en eux de réussir à éradiquer la pauvreté. Le point de convergence de leurs actions devant être l'élimination de ce fléau insupportable à la vue des sociétés en quête d'opulence. Lentement mais sûrement, des moyens confortables ont été mis à leur disposition au nom de la poursuite de ces objectifs. Aujourd'hui, le sentiment commun d'un échec relatif de leur mission les frappe de plein fouet. De nombreux milieux s'interrogent sur leurs capacités et sur l'efficacité des systèmes institutionnels qu'ils animent. Nous ne joindrons pas notre plume aux discours des contempteurs de leur engagement et de leur utilité. Il n'en reste pas moins que des initiatives doivent être envisagées en vue de réorienter les actions vers une offensive coordonnée et efficace de lutte contre la pauvreté. Les changements qui s'imposent impliquent en particulier une réorganisation des modalités de travail. L'importante division du travail que nous avons connue au cours des trois dernières décennies, dans la foulée d'une spécialisation de plus en plus pointue, a accentué les clivages, élevé des murs dans la communication, rendu difficiles les diverses formes de coopération nécessaires. Souvent, ces milieux professionnels se sont autonomisés par rapport aux groupes et aux populations qu'ils souhaitent servir. Aujourd'hui, la nécessité d'organiser la convergence et de briser les effets perniciose des corporatismes s'impose. Un tel projet implique bien sûr des réorientations au niveau de la formation, mais surtout dans la manière d'envisager l'exercice de l'activité professionnelle. Si quelques initiatives ont été prises qui vont dans ce sens, des accélérations peuvent être légitimement attendues. La réussite des nouvelles stratégies d'intervention est à ce prix.

Conclusion

Chacun sait que les chantiers que nous venons d'évoquer sont déjà partiellement ouverts. Néanmoins, trop de mesures partielles et parcellaires, trop de blocages, donnent l'impression que face aux problèmes majeurs que pose la réémergence de la pauvreté, l'initiative publique (et souvent privée) n'est pas en mesure de considérer les problèmes dans la réalité de leur ampleur, ni de prendre des mesures aux niveaux qui s'imposent.

On notera à l'intention de ceux qui pourraient encore en douter combien les attentismes actuels engendrent souffrances et déperdition de ressources humaines et sociales. De plus, elles ont un coût puisque les conquêtes de l'État de droit ne permettent plus de chasser le pauvre, voire de l'éliminer de quelque manière. Les coûts sociaux d'une forte paupérisation risquent d'être lourds, en tout cas plus pesants que les mesures susceptibles d'empêcher l'exclusion porteuse de maladies, de dépendances, voire de déviances. Pourquoi ne pas dire que le fait d'engager des ressources pour vaincre la pauvreté est en définitive une bonne affaire pour tout le monde ?

Résumé

Il ne suffit pas de compter les pauvres, l'essentiel est de vaincre la pauvreté. Dans cette perspective, de nombreux chantiers sont ouverts. Il faut évidemment dégager des ressources financières destinées à pallier les situations d'urgence. Mais, plus généralement, il importe d'engager le débat et de prendre des initiatives dans des domaines plus généraux : contrer les offensives culpabilisantes qui voudraient faire croire que la Suisse est pauvre, réaménager les systèmes de sécurité sociale, les adapter en particulier aux nouveaux modes de vie, redéfinir les modalités de travail des institutions sociales et des professionnels qui les animent.