

ENFIN UNE EXPRESSION DES PAUVRES ?

par Jean-Pierre Bultez*

Quand des agriculteurs défilent sous les fenêtres de la Commission européenne ou que les personnes handicapées se retrouvent dans la rue, ils disent qu'ils sont vivants et présents. Quant aux pauvres de l'Union Européenne (1), personne ne leur permet de se retrouver et de manifester. Ils n'ont pas, ou pas encore, de parole collective.

S'il est un moment crucial de la vie institutionnelle européenne des dernières années, c'est bien celui réunissant les chefs d'État, sous présidence française de l'Union, qui a conclu ses travaux (les moins médiatiques) sur les objectifs communs de la stratégie de lutte contre l'exclusion en Europe. Que s'est-il passé ? Rien de moins qu'un accord sur une stratégie de lutte contre l'exclusion – initiée à Lisbonne en mars 2000 et désormais connue sous le nom de cette capitale – dans un texte préconisant de mobiliser tous les acteurs de la société pour lutter contre la pauvreté. Ce texte propose un objectif encore plus ambitieux : « Promouvoir, selon les pratiques nationales, la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit » (2).

Ce texte institutionnel de portée européenne (il engage tous les États) est l'aboutissement de longues années de travail de conviction et d'efforts pour que toute stratégie de lutte contre l'exclusion n'élimine pas les acteurs les plus concernés de cette question, à savoir les pauvres eux-mêmes. Même si de nombreux réseaux (ATD, CARITAS, EAPN, EMMAÛS, ESAN, FEANTSA, ...) et organisations socio-caritatives avaient déjà une pratique de l'expression et de la parole des pauvres, voire des plus pauvres, il y manquait un « portage politique ». La réflexion politique européenne n'arrivait pas à les considérer comme des acteurs à part entière de la lutte contre l'exclusion.

D'où vient-on ?

Dans les années 1980, la pauvreté (au plan européen) se combat par des programmes (« Pauvreté I, II, III ») qui recherchent des modes opératoires transférables ; ce sont les institutions et les organisations d'action sociale, publiques et privées, qui sont interpellées pour faire de l'action innovante. On y trouve des projets faisant participer les personnes en pauvreté, et qui veulent éviter à tout prix que l'on reste dans une dimension assis-

* Directeur chargé de mission aux Petits frères des Pauvres, Président d'EAPN-France (Réseau européen contre la pauvreté)

(1) Qui seraient plus de 60 millions, soit 18 % de la population.

(2) Paragraphe 4 a.



tancielle. Par ces programmes, l'analyse des processus qui conduisent à la pauvreté et à l'exclusion est enfin engagée.

Dans les années 1990, c'est par la construction de droits – revenu minimum, droit au logement, droit à l'échelonnement des dettes, ... – et des dispositifs complexes que les réponses nationales se mettent en place, mais sans préoccupation majeure de la parole des personnes elles-mêmes en pauvreté. Les droits reconnus apparaissent comme un bon moyen de donner des « capacités » aux citoyens les plus pauvres. Très vite, on s'apercevra qu'il y a loin du droit à l'effectivité du droit.

À Copenhague en 1995, le sommet de l'ONU sur le développement social termine ses travaux par une déclaration très forte : « Nous affirmons qu'en matière économique aussi bien que sociale, les politiques et les investissements les plus productifs sont ceux qui permettent aux gens de tirer le meilleur parti de leurs capacités, de leurs ressources et des possibilités qui leur sont offertes. Nous reconnaissons que le développement économique et social ne peut être assuré d'une manière durable sans la pleine participation des femmes ; l'égalité et l'équité entre hommes et femmes sont pour la communauté internationale un objectif prioritaire qui doit, en tant que tel, se situer au cœur du développement économique et social. »

La recherche s'oriente en Europe, dès 1997, vers la « modernisation de la protection sociale » et des systèmes qui la composent ; il s'agit de moderniser pour mieux faire face à l'évolution sociale : montée du chômage, des discriminations, problèmes de ressources, systèmes de santé et pensions en difficulté dans une Europe vieillissante, surendettement des ménages, accès au logement ... Dans cette phase, les pauvres sont peu présents et peu mentionnés dans les textes de la Commission ou des institutions européennes. Seul, le Conseil de l'Europe dans son programme sur la dignité humaine – *The Human Dignity and Social Exclusion Project* (HDSE Project), conduit de 1994 à 1998 – met en avant l'impératif de la consultation des populations et recommande aux États de mener une « consolidation des partenariats avec les acteurs de la société civile (en particulier les catégories les plus défavorisées ou leurs représentants) et les pouvoirs publics locaux ».

Les ONG réagissent et maintiennent la pression pour que la voix des « sans voix » soit entendue. Elles insistent alors sur la participation individuelle des personnes à la vie économique et sociale par un droit à la formation et à l'éducation tout au long de la vie (1997). Elles appellent aussi à partir de l'expérience des personnes qui vivent la « flexibilité » de l'emploi depuis des années, pour mener une réflexion prospective visant la stabilité de la Sécurité sociale. Elles soulignent surtout le « gâchis » représenté par le non travail, qu'il faut combattre par des plans de déve-

UNE LOI POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ

À Québec, le 13 décembre 2002, le Parlement a adopté à l'unanimité la loi 112. Son article 1 déclare qu'elle « vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté » (1). On pourrait croire à une avancée inattendue de la lutte pour les droits à quelques mois des élections provinciales. Mais cette loi est bien plutôt un point d'étape important d'une lutte qui s'est structurée, il y a quelques années, au sein de la société civile québécoise.

En 1996, au moment où le Gouvernement québécois a pris un virage résolument néo-libéral en coupant dans les programmes de santé ou d'éducation afin d'atteindre un déficit public zéro, quelques organisations communautaires, syndicales, féministes ou encore de l'économie sociale se sont trouvées unies par le scandale d'une pauvreté croissante. L'idée qu'une loi-cadre était nécessaire pour viser « l'élimination de la pauvreté » fut émise par un petit groupe communautaire des quartiers pauvres de Québec (le CAPMO), puis reprise et débattue par un millier de personnes. Un Collectif rassemblant diverses organisations non partisans s'est constitué sur cette base de discussion.

Jusqu'à-là l'histoire pourrait ressembler à celle du collectif français Alerte qui a fait progresser l'idée d'une loi relative à la lutte contre les exclusions jusqu'à son adoption en juillet 1998. Cependant, l'histoire du Collectif ne fait que commencer. En effet, son premier geste n'a pas été d'aller négocier avec le gouvernement les possibilités d'une telle loi, mais de travailler son contenu avec l'ensemble des citoyens et notamment les

plus pauvres. Ce travail d'éducation populaire à l'échelle d'une société a duré presque deux ans. Des milliers de contributions furent l'objet de débats et de négociations afin d'aboutir à une première version. Des sessions parlementaires populaires ont permis ensuite d'enrichir cette proposition et d'aboutir à un texte unique en mai 2000. Quelques mois plus tard, une pétition, signée par plus de 200 000 personnes, est déposée au Parlement par des députés des trois formations politiques rivales.

Ensuite seulement, s'est engagée une négociation avec les élus politiques du Québec. Elle fut notamment soutenue par la Marche Mondiale des Femmes (2) qui portait comme principale revendication l'adoption de lois-cadres sur l'élimination de la pauvreté. Cette mobilisation des personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion a permis des gains importants dans les consciences et dans le texte de loi : la reconnaissance de la dignité de toutes les personnes, la volonté de favoriser leur participation à la vie collective, leur représentation directe au sein du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté... Cette alliance avec les personnes pauvres est révélatrice des fossés qui ont été franchis ces dernières années grâce à la mobilisation citoyenne initiée par le Collectif. À charge maintenant de poursuivre le travail pour que les mesures et les décrets suivent le sens indiqué dans la loi !

Manu Bodinier,
Rhône-Alpes Centres Sociaux

(1) Toute l'information sur le texte de loi, l'histoire et l'action du Collectif québécois est disponible sur le site Internet :

www.pauvrete.qc.ca

(2) La Marche Mondiale des Femmes était la suite d'une marche de femmes québécoises contre la pauvreté, réalisée en 1995.



loppement personnalisés. Enfin, et c'est un aspect fondamental, les ONG appellent la Commission Européenne à agir pour que la protection sociale garantisse une série de droits fondamentaux – y compris celui de l'accompagnement social permettant de prendre en main ses propres droits – et suscite par le dialogue social des parcours d'insertion et de qualification, clef de toute participation réelle des citoyens, y compris des plus pauvres.

C'est en 1999 que les choses bougent, avec des interventions menées par les réseaux européens de solidarité pour qu'une stratégie européenne de lutte contre l'exclusion voie le jour. Trois piliers sont évoqués : l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux, la promotion d'une approche et d'une action intégrée, la promotion de la participation et du partenariat et notamment la demande « que les populations aient l'opportunité de formuler des propositions et de donner leur avis partout où des décisions sont prises qui peuvent avoir un impact direct sur leur vie et leur communauté ». Le pas est franchi : c'est bien un cadre qu'il s'agit de poser pour qu'un dialogue régulier puisse s'instaurer entre organismes publics, associations et personnes concernées. C'est ce cadre qui est posé en décembre 2000, lors des travaux du sommet de Nice.

Au cours du deuxième semestre 2001, la présidence belge va rendre plus concrète cette option en soutenant l'initiative d'un rassemblement de personnes en pauvreté, venues de toute l'Union européenne et communiquant en onze langues. Une parole européenne de personnes en pauvreté est donc officiellement soutenue et prise en charge, par l'État belge en l'occurrence. Ce qui s'y est exprimé tout d'abord, ce sont les obstacles que les pauvres rencontrent quant ils essayent de prendre part à la société, d'exercer une initiative, d'être des « citoyens actifs ». Mais dans ce forum, l'expression sera vite orientée vers les expériences de savoir-faire et de valorisation des capacités des personnes dans leurs contextes propres (3).

L'Union européenne, un laboratoire ?

À partir de Nice, les choses se mettent en place avec les Plans d'Action Nationaux pour l'inclusion – PAN i en français et NAP i en anglais – qui devaient être remis en juin 2001 à Bruxelles. Une Méthode Ouverte de Coordination (MOC) balbutie, mais permet de confronter les PAN i des quinze pays de l'Union et de faire apparaître de grandes disparités quant à la compréhension de cette stratégie. Au-delà des mesures que les plans ont mis en avant, souvent simple cumul de mesures existantes – mais ce n'est déjà pas si mal ! –, la question qui apparaît est bien celle du processus et des méthodes qui permettent effectivement de faire qu'il y ait une participation des personnes concernées par ces plans et par cet objectif de cohésion sociale. Cette première

(3) Voir l'encadré p. 30.

édition des PAN n'a pas atteint cet objectif, mais le bilan qui en a été tiré par les États les a conduits à annoncer leur détermination à procéder autrement pour la deuxième édition des plans, prévue pour juillet 2003 (4).

L'Union Européenne semble vouloir bouger dans ce domaine, à l'aube d'un élargissement qui impliquera dix nouveaux pays qui devront eux-mêmes appliquer cette stratégie de lutte contre l'exclusion (MOC, PAN, indicateurs).

Cette stratégie inclut des « indicateurs » permettant de mesurer si réellement la pauvreté et l'exclusion régressent. La première série d'indicateurs – 18 indicateurs – est restée loin des préoccupations des pauvres eux-mêmes. Des propositions ont été faites par des assemblées de personnes en pauvreté pour que ces indicateurs traduisent la quotidienneté de la pauvreté vécue... Du chemin reste à parcourir pour que les systèmes statistiques des États intègrent ces questions ! Mais de nombreuses initiatives, souvent locales et municipales, montrent que le droit à l'expression sur les analyses, les mises en œuvre et les évaluations des politiques publiques se met en place : « *Nothing about us without us* (Rien qui ne nous concerne sans nous). »

La citoyenneté européenne, en définitive, sert-elle à quelque chose pour protéger réellement les pauvres ? La question mérite d'être posée et débattue avec les personnes concernées. On peut en douter au vu des expériences de vie. Plusieurs articles de la Charte européenne des Droits Fondamentaux, adoptée en 2000, relèvent de cette protection : un droit à l'expression (articles 11 et 12), à la sécurité sociale, à l'aide sociale (article 34). Mais il faudra attendre l'intégration de telles dispositions dans le futur traité de l'Union Européenne pour mesurer les changements réels. Dans sa première version d'octobre 2002, un article énonce : « le principe d'une démocratie participative. Les institutions assurent un degré élevé de transparence permettant aux différentes formes d'association des citoyens de participer à la vie de l'Union ».

Enfin, la société civile se voit reconnaître une place dans l'architecture institutionnelle de l'Europe ! Nul doute que ce défi est maintenant à relever !

Jean-Pierre Bultez

(4) C'est dans ce contexte que, pour prendre un exemple, le Secrétariat d'État à la lutte contre l'exclusion en France a annoncé son intention de procéder à un appel à projets pour engager une telle démarche participative des publics en pauvreté. Signe que l'on avance vers des pratiques nouvelles des pouvoirs publics pour rendre effective cette impulsion des Quinze à Nice.