

## Plan national de lutte contre la pauvreté en Suisse : quelques enseignements européens

La première Conférence nationale sur la pauvreté en Suisse a eu lieu le 23 mai 2003. Sa principale conclusion est que le Conseil fédéral donne un élan significatif à une mobilisation de tous les citoyens et citoyennes en élaborant – ou en faisant élaborer – un plan national de lutte contre la pauvreté en Suisse. Cet article se propose de voir quelles sont les leçons qui peuvent être tirées des dynamiques européennes qui se sont développées depuis quelques années aussi bien au Conseil de l'Europe – dont la Suisse est membre depuis exactement 40 ans – que dans l'Union européenne. Les auteurs de cet article ont contribué à ces évolutions.



Annelise Oeschger et Olivier Gerhard  
Mouvement ATD Quart Monde

### Le développement d'une nouvelle pensée sur la lutte contre la pauvreté

Les premiers acteurs de la lutte contre la grande pauvreté sont les personnes et les familles les plus pauvres elles-mêmes. Elles ne se battent pas seulement pour leur survie quotidienne mais surtout «pour que nos enfants aient un avenir». Peu d'efforts sont aussi méconnus que les leurs. Si un père de famille ose enfin rencontrer l'instituteur de son fils et n'arrive finalement qu'à lui reprocher de faire trop d'activités artistiques, comment l'instituteur pourrait-il s'imaginer que le principal souci de ce père est de voir son fils sortir de l'école illettré comme il l'est toujours lui-même ? Tout soutien aux populations dans la pauvreté n'est possible que si l'ensemble des acteurs connaissent leurs conditions de vie

et leurs stratégies de survie, leurs plus grandes souffrances, leurs aspirations et leurs propositions.

C'est pour cette raison que le Conseil économique et social français a pris appui sur les populations très pauvres pour élaborer un rapport intitulé «Grande pauvreté et précarité économique et sociale» (publié en 1987), dont Joseph Wresinski (fondateur du Mouvement international ATD Quart Monde) a été le rapporteur. Cette «démarche Wresinski» a fait école dans plusieurs pays et organisations internationales. Ainsi, depuis 1989, ont eu lieu tous les deux ans des universités populaires Quart Monde au Comité économique et social de l'Union européenne à Bruxelles. Elles ont rassemblé des personnes très pauvres, des fonctionnaires nationaux et européens, des professionnels et des membres d'associations, venant aussi de Suisse. Dans ces rencontres et d'autres similaires, les participants ont pris la mesure du défi que représente l'éradication de la grande pauvreté : il ne s'agit pas de prendre quelques mesures par-ci par-là, mais bien de forger une politique globale et cohérente, de passer toutes les politiques au crible de leur effet sur l'avancée ou le recul des plus faibles et de traduire dans les faits l'indivisibilité des droits fondamentaux et l'accès de tous à tous ces droits. «*Nous ne sommes pas des rats, même si nous faisons les poubelles*», s'exclamait une personne sans abri, alors que quelqu'un affirmait que pour les plus pauvres, le plus important serait d'avoir un toit et de la nourriture, «*nous avons aussi besoin de voir de belles choses, de rencontrer les autres et de les soutenir à notre tour*».

Pour mettre en œuvre de telles propositions, tous les gouvernements (dont celui de la Suisse) ont adopté en mars 1995, lors du *Sommet mondial sur le développement social*, un programme d'action. Celui-ci incite chaque pays à promouvoir une stratégie nationale et un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le but que : «*Tous, hommes et femmes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer les droits, utiliser les ressources et partager les responsabilités qui leur permettent de vivre une vie satisfaisante et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité*» (Déclaration de Copenhague, point 9).

L'année suivante, en avril 1996, le Conseil de l'Europe va dans la même direction. Il introduit dans la *Charte sociale révisée* un droit nouveau, unique à l'heure actuelle dans l'ensemble des instruments internationaux, le «droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale» :

## Objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Nice, décembre 2000)

1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services:
  - accès à un emploi durable et de qualité pour les plus vulnérables (développement de parcours d'accompagnement vers l'emploi, de gardes d'enfants, de l'économie sociale, prévention des ruptures professionnelles)
  - garantie de ressources permettant de vivre dans la dignité
  - accès à un logement décent
  - accès aux soins de santé
  - accès à l'éducation, la justice, la culture, le sport et les loisirs.
2. Prévenir les risques d'exclusion:
  - veiller à l'accès de tous aux nouvelles technologies de l'information
  - éviter les ruptures telles que le surendettement, l'exclusion scolaire ou l'expulsion d'un logement
  - préserver les solidarités familiales.
3. Agir pour les plus vulnérables:
  - favoriser l'intégration sociale des personnes en situation de pauvreté persistante
  - éliminer la pauvreté des enfants
  - développer des actions globales dans les territoires confrontés à l'exclusion.
4. Mobiliser l'ensemble des acteurs:
  - promouvoir la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion
  - assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques
  - mobiliser les autorités publiques aux niveaux national, régional et local
  - adapter les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion
  - promouvoir le partenariat entre les acteurs publics et privés, notamment les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations de services sociaux
  - encourager la responsabilité et l'action de tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
  - favoriser la responsabilité sociale des entreprises.

*«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Etats s'engagent*

*a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*

*b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.»*

(Charte sociale révisée, article 30)

On y retrouve la nécessité d'une politique cohérente, prenant en compte tous les domaines de la vie personnelle et familiale. Par ailleurs, dans les commentaires faits au moment de la rédaction de cet article, il est précisé que l'évaluation des mesures prises doit être faite avec les populations concernées.

Actuellement 15 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié cette Charte sociale révisée et doivent rendre compte périodiquement de la façon dont ils mettent en œuvre cette «approche globale et coordonnée».

## La stratégie de Lisbonne

Dans le cadre de l'Union européenne, le Portugal a eu le courage de proposer aux 15 Etats membres une stratégie visant à l'élimination de la pauvreté en Europe. Elle a été adoptée lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui a eu lieu à Lisbonne en mars 2000. Elle comporte deux éléments: une méthode de mobilisation de tous les acteurs; une description des politiques qui sont à mettre en œuvre.

- La méthode de mobilisation est la suivante: chaque Etat adopte un *plan national d'action pour l'inclusion sociale* avec la collaboration des autorités locales, régionales et nationales et en concertation avec les partenaires sociaux et les associations. Le premier plan national a été rédigé par chacun des 15 Etats membres pour l'été 2001; un deuxième plan national est attendu pour l'été 2003. Au niveau européen, un programme d'action soutient la mise en œuvre de ces plans. La Commission européenne fait un rapport sur l'ensemble des plans nationaux pour permettre une plus grande interaction entre ce qui se passe dans chaque pays et pour relever les meilleurs exemples de cohérence des politiques ou d'actions particulières.

Une évaluation des résultats obtenus est faite notamment à l'aide d'indicateurs. Lors d'un sommet de printemps, chaque année, les chefs d'Etat et de gouvernement font le point de cette démarche. Une table ronde européenne réunit l'ensemble des acteurs le 17 octobre, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère.

Cette méthode est très importante, car elle maintient une dynamique. Mais une dynamique n'est utile que si elle est au service de bons objectifs.

- Les politiques à mettre en œuvre ont été déterminées dans les *objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui ont été adoptés lors du Sommet européen de Nice en décembre 2000. Nous attachons une grande importance à ce document: sa pertinence se fonde sur le fait qu'il a été élaboré à partir de propositions faites par les associations et les populations en grande pauvreté de Suisse et d'autres pays européens, qui se sont rassemblées et mobilisées pour dynamiser et influencer les politiques européennes de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, deux préoccupations transversales sont présentes dans l'ensemble de cette stratégie: toutes les actions menées doivent respecter la dignité de chacun et permettre une égalité entre les femmes et les hommes.

### Quelles leçons tirer pour la Suisse ?

Les premiers résultats de la stratégie de Lisbonne nous poussent à faire plusieurs remarques.

Pour susciter une dynamique durable, il est essentiel que les plus hauts niveaux de l'Etat prennent leurs responsabilités. Si les chefs d'Etats et de gouvernement réunis à Lisbonne en 2000 n'avait pas adopté une vraie stratégie (avec des étapes, des rendez-vous, des échéances), leurs déclarations seraient restées vaines. Et les populations en grande pauvreté auraient pu perdre espoir. Il est donc très important pour ces populations que la Confédération donne une suite concrète et visible à la Conférence nationale sur la pauvreté. Dans le cadre du fédéralisme, seul le Conseil fédéral peut donner globalité et cohérence à cette action.

La méthode des plans nationaux s'adapte très bien aux différents niveaux de compétences. Chaque pays membre de l'Union européenne a su trouver la façon d'impliquer les autorités régionales et locales selon son niveau de fédéralisme.

Les plans nationaux se sont appuyés sur les dynamiques déjà existantes dans les pays. En Suisse, des dynamiques nationales sont développées dans des organisations comme la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), la CDAS (Conférence des di-

rectrices et directeurs cantonaux des affaires sociales), l'Union des Villes suisses, l'APAS (Association suisse des professionnels de l'action sociale), ainsi que dans des syndicats et de nombreuses ONG. Elles peuvent soutenir les efforts de la Confédération. Nous pouvons dire par expérience qu'il est fédérateur, rassembleur, de s'unir pour assurer l'accès effectif des plus pauvres aux droits.

Une des grandes difficultés de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne a été de rassembler tous les partenaires, y compris les populations vivant dans la pauvreté, pour la conception des plans nationaux. Au moment de la réalisation des plans, ce manque de collaboration a souvent freiné une mobilisation de tous. Il est donc indispensable que, dès le départ, un plan national soit réfléchi et élaboré avec les différents partenaires, et notamment avec les plus pauvres eux-mêmes.

Deux propositions découlent de ces observations:

1. Le Conseil fédéral a la responsabilité de lancer une stratégie nationale et un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan ne doit pas considérer la pauvreté uniquement à travers la question de la pauvreté monétaire, mais prendre en compte un ensemble cohérent et global de droits comme le font les objectifs adoptés au Sommet de Nice. Il doit, de même, concerner l'ensemble des politiques et pas seulement celles qui sont dites «sociales».
2. Les autorités fédérales pourraient créer et animer un Comité national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il serait composé de représentants des populations vivant la pauvreté et l'exclusion sociale, des autorités publiques, des parlementaires, du patronat, des syndicats, des professionnels de l'enseignement et du travail social, des universités, des Eglises et des associations. Sa mission serait de soutenir l'élaboration d'un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puis d'être associé à son suivi.

Le Préambule de la Constitution fédérale affirme que **«la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres»**. Il est temps de faire un nouveau pas pour répondre à cette interpellation.

---

Annelise Oeschger est avocate, volontaire permanente du Mouvement ATD Quart Monde. Déléguée de ce Mouvement auprès du Conseil de l'Europe depuis 1994, elle est aussi vice-présidente de la Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe. E-mail: atd.regio@debitel.net

---

Olivier Gerhard est volontaire du Mouvement ATD Quart Monde. Il a été délégué de ce Mouvement auprès du Conseil de l'Europe, puis depuis 1994 auprès de l'Union européenne. E-mail: olivier.gerhard@freesurf.ch