

Pauvreté: la douteuse stratégie du Conseil fédéral



© Halfpoint / Adobe Stock

En juin 2021, un plan d'action fédéral a été adopté afin d'atteindre les objectifs de développement durable de l'ONU qui visent, notamment, à faire diminuer d'ici 2030 la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté en Suisse. Éclairage.

Par **Jean-Pierre Tabin**, Professeur honoraire à la Haute école de travail social et de la santé (HES-SO), Lausanne ¹¹

En septembre 2015 à New York, à la suite d'un vaste processus de consultation, les 193 États membres de l'ONU ont adopté un programme qui comporte 17 objectifs de développement durable à atteindre à l'horizon 2030. Le premier s'intitule : « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde. » Il est formulé de la manière suivante : d'une part, « garantir une mobilisation importante de ressources provenant de sources multiples, y compris par le renforcement de la coopération pour le développement, afin de doter les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, de moyens adéquats et prévisibles de mettre en œuvre des programmes et politiques visant à mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes. » D'autre part, « mettre en place aux niveaux national, régional et international des cadres d'action viables, fondés sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et soucieuses de la problématique hommes-femmes, afin d'accélérer l'investissement dans des mesures d'élimination de la pauvreté » ¹².

Cet objectif s'accompagne de cinq cibles à atteindre d'ici à 2030 :

1. Éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier ;
2. Réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays ;
3. Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte qu'une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient ;
4. Faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils-elles aient accès aux services de base, à la

propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage, aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adaptés à leurs besoins, y compris la microfinance ;

5. Renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité.

Stratégie suisse...

En juin 2021, le Conseil fédéral a adopté une stratégie et un plan d'action pour mettre en œuvre ces objectifs ^[3]. Concernant le premier objectif, éliminer la pauvreté, il commence par constater qu'« environ 8,7% de la population résidante permanente vivant dans des ménages privés » sont affectés par la pauvreté en termes de revenus en 2019, et que la « situation des enfants et des jeunes qui grandissent dans des familles affectées ou menacées par la pauvreté est particulièrement précaire ». Il écrit également qu'« en matière de chances de formation, on constate des inégalités selon l'origine socio-économique ou migratoire » et que des « défis doivent être relevés en matière d'accès à l'accueil extra-familial et d'encouragement précoce, ainsi que pour ce qui est du soutien accordé aux adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse sans formation de base solide et sans connaissances des langues nationales ». Il conclut en relevant que « la majorité des ménages affectés par la pauvreté ou se trouvant dans des circonstances de vie difficiles ne disposent pas d'un logement approprié » (p. 27).

... ou déclaration de bonnes intentions ?

Le Conseil fédéral prend pour l'essentiel des mesures vagues : « développer la prévention et la lutte contre la pauvreté », en mettant « à disposition les informations nécessaires sur l'évolution de la pauvreté et sur les mesures de prévention et leurs effets » ; aider « les personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'emploi » ; et enfin veiller « à ce que les conditions salariales et les conditions de travail en Suisse ne fassent pas l'objet d'abus » (p. 28).

Au passage, relevons que l'objectif de réduire de moitié au moins la proportion de personnes souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté est passé à la trappe, pour être remplacé par une plus simple diminution de la proportion de la population qui vit sous le seuil de pauvreté. Dans son plan d'action, le Conseil fédéral prévoit de « favoriser l'intégration sociale et professionnelle, [...] une offre de logements appropriés [et] l'inclusion et la participation sociales, culturelles, économiques et politiques » (p. 17).

Un récit missionnaire

Le programme de développement durable de l'ONU peut être analysé comme une forme de récit missionnaire. Il se prétend mobilisateur, mais peut également être lu, avec ses objectifs et ses indicateurs, comme un nouvel avatar de la « Nouvelle gestion publique » (NGP).

La NGP, c'est un ensemble de préconisations destinées à mettre fin à des formes de gouvernamentalité jugées illégitimes car productrices d'effets antiéconomiques. L'État social, considéré comme trop coûteux, est par exemple attaqué au nom de l'idée que la charge fiscale réduit la compétitivité internationale des entreprises.

Le fait que le programme de l'ONU fixe, dans la logique de la NGP, des objectifs à atteindre et des indicateurs n'est pas anodin. La satisfaction d'indicateurs prétendus « neutres » et le recours à l'étalonnage (benchmarking) comme mode de comparaison de l'efficacité de l'action accomplie a différents effets. Le plus évident est celui de valoriser la gouvernance par les nombres (Supiot, 2015) via une retranscription technocratique et désincarnée de ce qu'il est

nécessaire de mettre en œuvre : « Les acteurs se concentrent sur la satisfaction de l'indicateur plus que sur l'action elle-même » (Egil, 2015).

Chiffres sous-évalués

Le Conseil fédéral a ainsi mis en œuvre un système d'indicateurs, nommé MONET 2030 ^[64], qui présente notamment l'évolution de la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Le seuil retenu est défini, non pas selon les standards internationaux, qui se fondent sur une comparaison des revenus (60% de la médiane du revenu disponible équivalent), mais selon les normes d'aide sociale de la Conférence des institutions d'action sociale (CSIAS). La différence est de taille, puisque selon les normes de l'aide sociale, le taux de pauvreté se situe à 8,7% en 2019, alors que selon les standards internationaux il s'élève à 15,7% ^[65]. En outre, les personnes sans papiers et celles qui sont sans domicile fixe ne sont bien évidemment pas dénombrées dans ces statistiques. Ce sont pourtant elles qui vivent les formes les plus extrêmes de pauvreté.

Les normes et les politiques

Les normes de l'aide sociale sont élaborées en collaboration avec les cantons, communes, villes et organismes d'aide sociale privés, puis approuvées par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, donc par des élu-e-s faisant partie de gouvernements cantonaux ^[66]. Elles reposent sur une enquête sur le budget des ménages ^[67] et se fondent sur les dépenses des 10% les plus pauvres.

En se basant sur un panier de dépenses, ces normes ne donnent pas d'indication sur ce dont il faudrait disposer comme ressources financières pour vivre dignement. Elles reposent simplement sur les dépenses effectives. Tout en sachant que cette référence est très sévère en comparaison internationale, le politique a décidé que les normes devaient être encore de 10% inférieures ^[68]. L'absurdité de cette manière de poser l'objectif est évidente. Il suffirait en effet d'abaisser encore les normes de l'aide sociale, ce que certains cantons et certain-e-s élu-e-s réclament d'ailleurs ^[69], pour diminuer le taux de pauvreté.

En fait, le Conseil fédéral ne se donne pas les moyens d'atteindre cet objectif de réduction de la pauvreté. Au contraire. En avril 2018, il a pris la décision de restreindre son engagement dans cette à un minimum en réduisant son apport financier à la Plateforme nationale contre la pauvreté ^[70]. Il a également renoncé à introduire un monitoring de la pauvreté ^[71].

Plus profondément, la question qui se pose est, pour paraphraser Bruno Lautier (2002) à propos de la Banque mondiale : pourquoi les 193 États membres de l'ONU, dont la Suisse, veulent-ils soudain – et unanimement – éliminer la pauvreté ? Au-delà de l'évidence morale, quelle représentation du monde, des raisons qui expliquent la pauvreté et des inégalités sont portées par ce type de déclarations ? La politique sociale serait-elle détachée des rapports de pouvoir qui organisent l'inégale répartition des richesses entre et dans les pays ?

Et la distribution des richesses ?

Selon une étude de l'Union syndicale suisse de 2016 ^[72], le 1% des contribuables suisses au revenu le plus élevé (salaires, revenus de la fortune, rentes, etc.) reçoivent aujourd'hui presque 11% du revenu total brut, contre 9% dans les années 1980. La fortune est également concentrée sur les 2,1% les plus riches, qui possèdent autant que les 97,9% restants.

La pauvreté s'est en outre aggravée durant la pandémie ^[73] et les inégalités se sont creusées. Les ménages dont le revenu est considéré comme très faible – moins de 4'000 francs – ont subi une baisse de 20% en moyenne depuis le

début de la pandémie, tandis que ceux dont le revenu mensuel est parmi les plus élevés – supérieur à 16'000 francs – l'ont vu diminuer seulement de 8%^[14]. Une véritable lutte contre la pauvreté passerait par une répartition différente des revenus et des richesses, que le Conseil fédéral n'inclut pas dans sa stratégie.

Bibliographie

- Egil, F. (2015): Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal » ? Politique africaine, 140 (4), 99-120.
- Lautier, B. (2002): Pourquoi faut-il aider les pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté. Revue Tiers-Monde, 43 (169), 137-165.
- Supiot, A. (éd.). (2005). Tisser le lien social. Maison des sciences de l'homme.

^[1] Cet article a été écrit pour [Services Publics](#), le journal du SSP-VPOD, et pour REISO.

^[2] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/poverty>

^[3] <https://www.ars.admin.ch/ars/fr/home/developpement-durable/strategie/sdd.html>

^[4] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/developpement-durable/monet-2030.html>

^[5] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/pauvrete-et-privations-materielles.html>

^[6] <https://skos.ch/fr/les-normes-csias/origine-et-signification>

^[7] Enquête sur le budget des ménages auprès d'environ 250 ménages tirés au sort par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

^[8] https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2019_medienkonferenz/190108_Commentaire.pdf

^[9] <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203229>

^[10] <https://www.contre-la-pauvrete.ch/home>

^[11] <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-70468.html>

^[12] https://www.uss.ch/fileadmin/user_upload/117f_DL-KS-DG_Rapport-repartition_2016-internet.pdf

^[13] https://www.contre-la-pauvrete.ch/fileadmin/kundendaten/im_Fokus/Auswirkungen_der_Corona-Pandemie_auf_Armut_Nov_21.pdf

^[14] https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/472065/Studie_No_161_Ungleichheit_Corona.pdf?sequence=1&isAllowed=y