

## Rhétorique anti-pauvreté: plus de *programme* que d'*action*

JÜRGEN REICHEL

SASKIA RICHTER<sup>1</sup>



L'Allemagne a franchi quelques étapes, essentiellement rhétoriques, dans la réalisation de ses engagements souscrits lors du Sommet social. La disparité de revenu s'est légèrement accentuée et l'accès aux services sociaux reste inégal. La qualité de vie – bien que mauvaise pour certains groupes – est toujours satisfaisante par rapport à de nombreux autres pays. Les infrastructures sociales de base sont accessibles à la plupart des personnes. Le gouvernement allemand a fait une première avancée vers l'objectif des Nations-Unies de réduire de moitié la pauvreté à l'échelle mondiale à l'aide du «Programme d'action 2015: réduction de la pauvreté et responsabilité globale». Ce programme n'a pas encore eu d'impact direct sur les politiques gouvernementales.

### Inégalité et pauvreté: beaucoup de promesses, peu de progrès réels

En 2001, le gouvernement allemand a présenté plusieurs initiatives visant la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Allemagne et à l'étranger: le *Rapport sur la pauvreté et la richesse*, le *Plan d'action national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et le *Plan d'action 2015*. Si le peuple allemand apprécie l'attachement du gouvernement à cette question, il n'y a pas encore de progrès réels mesurables dans la mise en place d'une société plus ouverte à tous.

Le premier document officiel, le *Rapport sur la pauvreté et la richesse* met en évidence la situation des pauvres. La coopération entre politiciens, bureaucrates, scientifiques et citoyens privés dans la production de ce rapport a avancé la cause de l'allègement de la pauvreté et le Parlement (Bundestag) projette de publier un second rapport fin 2003. Les principales constatations de ce rapport sont les suivantes:

- La disparité de revenu s'est légèrement accrue au cours des dernières années, en dépit des initiatives gouvernementales pour contrer cette tendance. Le rapport 90/10 (le revenu des 10% les plus riches divisé par le revenu des 10% les plus pauvres) s'est aggravé, passant de 3,04% en 1988 à 3,26% en 1998 (nouvelle échelle de l'OCDE). L'écart entre les riches et les pauvres continue de se creuser.
- Le creusement de l'écart de revenu a entraîné une hausse de la pauvreté relative. Selon la définition usuelle de la pauvreté de revenu relative (50% du revenu moyen net, ajusté à l'échelle d'équivalence), 11% des ménages allemands étaient relativement pauvres en 1998 (nouvelle échelle de l'OCDE); en Allemagne de l'ouest, la pauvreté de revenu relative augmente de manière régulière. En Allemagne de l'est, qui est partie d'une distribution plus égale du revenu en 1990, les rapports de pauvreté relative sont plus faibles s'ils sont calculés à partir de données sur les revenus d'Allemagne de l'est uniquement, mais sont de 14,7% supérieurs à ceux d'Allemagne de l'ouest, s'ils sont calculés à partir de données sur les revenus concernant l'ensemble de l'Allemagne. Les ménages pauvres sont essentiellement des familles avec enfants, y compris de nombreuses familles monoparentales.

- Plus d'un million d'enfants reçoivent actuellement des allocations de l'Etat; ils représentent un tiers de tous les bénéficiaires d'assistance sociale, et ces chiffres ont triplé entre 1982 et 1998 en Allemagne de l'ouest. La pauvreté cachée est également un problème. Certains estiment que le nombre de pauvres qui ne font pas de demande d'allocations est égal au nombre de personnes qui en reçoivent (3,7% à l'Ouest et 2,7% à l'Est).
- Le nombre de chômeurs reste à environ 4 millions. La plupart de ceux-ci n'ont pas de compétences: un niveau d'instruction inadéquat est une des causes majeures de risque de pauvreté, spécialement chez les jeunes. Il y a environ 1,5 millions de chômeurs de longue durée; nombre de ceux-ci rencontrent des difficultés personnelles telles que la toxicomanie, l'endettement ou des conflits familiaux qui nécessitent une intervention. En outre, le *Rapport sur la pauvreté et la richesse* révèle l'existence d'un secteur de faible revenu comprenant les travailleurs pauvres.
- La hausse du chômage a tendance à toucher les femmes plutôt que les hommes, spécialement parce que le système de l'impôt sur le revenu favorise le modèle du soutien de famille unique («*Ehegattensplitting*»). Il y a des discussions en vue de réduire cette tendance, mais pas de plans concrets.

Ces constatations n'ont pas entraîné une action gouvernementale générale. Il y a eu des discussions sur l'accroissement du soutien financier aux enfants («*Kindergrundsicherung*»). Quarante-deux pour cent des familles monoparentales ayant deux enfants ou plus vivent au-dessous du seuil de pauvreté relative (1998, moyenne arithmétique, ancienne échelle de l'OCDE, ensemble de l'Allemagne). On a assuré un revenu net plus élevé pour toutes les familles par une augmentation des prestations familiales et une réforme fiscale fondée sur la reconnaissance fiscale d'un revenu minimum de subsistance plus élevé.

Au lieu de planifier un appui plus fort aux ménages ayant un faible revenu, le débat public se concentre sur les effets d'un «piège de la pauvreté» et sur les personnes qui reçoivent une assistance sociale mais qui ne veulent pas travailler. En outre, les activités gouvernementales et ministérielles ont tendance à contredire la promesse de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Par exemple, un projet de législation récent prolongerait la réduction du niveau de dépenses en matière d'assistance sociale («*Deckelung*»). Une réforme majeure de l'assistance sociale est projetée après les élections du troisième trimestre de 2002.

Une part considérable des dépenses publiques est consacrée aux affaires sociales. Le projet de budget intérieur national pour 2002 alloue 92,2 milliards d'euros (80 milliards de dollars US) au travail et aux affaires sociales; ce montant

<sup>1</sup> Saskia Richter est responsable de la politique et de la stratégie sociales à la Social Service Agency de l'Eglise Evangélique d'Allemagne. Jurgen Reichel est en charge du département de la politique de développement de la Church Development Service (EED). Tous deux sont membres du comité de coordination du Forum des ONG allemandes du Sommet social mondial.



représente 37,2% du budget national. Le traité relatif à la monnaie commune de l'Union européenne contraint les Etats Membres à contrôler les dépenses en limitant les dettes nouvelles et les dettes nationales générales. Cette mesure disciplinaire touche le secteur politique, mais le secteur social est moins affecté parce qu'il est essentiellement financé par les contributions des travailleurs et des employeurs spécifiquement à cette fin. Le secteur social est toutefois soumis à des pressions en raison de la perception d'une concurrence économique plus forte entre Etats Membres. Il en résulte une tendance générale à passer des impôts directs à des impôts indirects, qui sont payés à un niveau exagérément élevé, par les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire. En outre, les décisions de politique ont réduit la responsabilité des employeurs dans le financement des systèmes sociaux à travers les retraites.

Le Parlement a ajouté une pension de retraite après enquête sur les ressources, à l'assurance retraite publique existante. Certaines mesures ont été prises pour accroître les pensions des femmes (par exemple l'accroissement des demandes faites par les femmes qui travaillent à temps partiel parce qu'elles élèvent leurs enfants), mais l'effet général est réduit en raison de la promotion des pensions privées, qui sont moins utilisées par les femmes, au dépens des pensions publiques.

Dans le secteur de la santé, les services de base supplémentaires sont satisfaisants, mais les restrictions ont mené à une limitation dans certains domaines. Les groupes à revenu plus faible sont plus affectés que les autres, parce qu'ils ne peuvent pas aisément remplacer la perte de services par des dépenses privées. Les coûts d'assurance sont en hausse, essentiellement en raison de l'accroissement des dépenses sur les produits pharmaceutiques par les agences d'assurance de santé obligatoire. Le système d'assurance de la santé publique est soumis à des pressions financières; les options en matière de réforme sont en train d'être discutées, mais aucune décision n'a encore été prise. Les personnes qui ont des revenus élevés sont autorisées à sortir du système et à adhérer à des programmes d'assurance privée.

En raison du manque d'enseignants, ceux du secteur public se dirigent vers le secteur privé (mieux rémunéré) bien que la plupart des élèves suivent encore l'enseignement dans les écoles publiques. Un second facteur qui encourage l'inégalité est la répartition des heures allouées à différents sujets. Plus une classe est avancée et spécialisée, plus elle compte d'heures d'instruction. Les élèves des niveaux inférieurs et les élèves ayant des difficultés d'apprentissage bénéficient de moins d'heures de cours.

### Programme d'action visant à réduire de moitié la pauvreté à l'échelle mondiale: Plus de programme que d'action

En avril 2001, le gouvernement allemand a adopté le *Programme d'action 2015: Réduction de la pauvreté – Responsabilité globale*. Les ONG allemandes ont été invitées à apporter leurs expériences et leurs propositions au *Programme*. Dans le document, les autorités gouvernementales accordent une attention particulière aux contributions du Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté, qui regroupe des représentants des agences d'aide gouvernementales et non gouvernementales et du Forum des ONG allemandes du Sommet social mondial.

Le *Programme d'action* reconnaît la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale comme une «tâche transversale», mais omet de proposer des stratégies concrètes de réduction de la pauvreté. Les ONG allemandes souhaitent un plan qui définit les responsabilités d'entités telles que les Ministères des finances, de l'économie, de l'agriculture ou des affaires étrangères. Les domaines listés pour une action sont si généraux (et sont si manifestement une description du travail actuel du Ministère de la coopération et du développement économiques) que le *Programme d'action* même a du annoncer un plan de mise en œuvre, attendu avec impatience par les ONG allemandes.

Il en est de même de la proposition de «*Forum de Dialogue 2015*», qui doit comprendre des membres de tous les secteurs de la société. Près d'un an

après la publication du *Programme d'action*, le *Forum de dialogue* n'a pas encore été établi. Les ONG allemandes sont en train de tenter d'aider à préparer l'agenda du Forum et de définir les priorités de l'Allemagne dans la lutte en vue de l'allègement de la pauvreté à l'échelle mondiale. Il est à espérer que le *Programme d'action 2015* examinera toutes les lois allemandes en ce qui concerne leur impact sur la politique de développement, notamment leur pertinence à la réduction de la pauvreté. La mise en œuvre d'un tel mécanisme pourrait servir de base à une politique plus cohérente.

Les ONG allemandes sont satisfaites de l'établissement d'un nouveau bureau pour la mise en œuvre du *Programme d'action* et de l'amélioration de la communication entre différents ministères. D'une part, le *Programme* a eu un lancement si limité que seuls quelques activistes du développement y ont prêté attention. Le Chancelier a eu peu de choses à dire sur le plan, même s'il y a eu, en Allemagne, des discussions publiques animées sur les liens possibles entre la pauvreté et le fondamentalisme, après les attaques terroristes contre le World Trade Center et le Pentagone.

### Aide publique au développement: creusement de l'écart entre les prétentions et la réalité

Il y a un écart évident entre les prétentions du gouvernement et la réalité. Depuis 1990, où 0,42% du PIB était alloué à l'aide publique au développement (APD), il y a eu une baisse constante, entre 0,26 et 0,27%. La part du Ministère de la coopération et du développement économiques (BMZ) dans le budget national est constamment marginalisée: passant de 2,1% en 1990, à 1,7% en 1998 et 1,5% en 2000. C'est seulement la réaction dure du Ministre Heidmarie Wieczorek-Zeul dans le second trimestre de 2001 et l'engagement de l'Allemagne dans la guerre d'Afghanistan qui ont mené à une hausse à 1,6%. Le Ministère des finances prévoit une réduction supplémentaire du budget du développement, à un faible niveau de 1,41% en 2005.

La qualité de l'aide peut également être mise en cause. Les services sociaux de base (enseignement de base, services de santé de base, santé de la reproduction, programme de fourniture d'eau pour les pauvres) ont été reconnus depuis le Sommet de Copenhague, et maintenant, même par la Banque mondiale, comme l'élément central de l'allègement de la pauvreté. L'Allemagne adhère officiellement à l'Initiative 20/20.<sup>2</sup> Toutefois, les dépenses sur les services sociaux continuent d'être en baisse en tant que pourcentage du budget total: 18,9% (1998), 17,3% (1999), 16,5% (2000) et 13,5% (2001). Alors que la politique officielle du ministère soutient que la prévention du SIDA et l'accès à l'eau pour tous sont des tâches centrales pour la coopération internationale, les programmes ne reflètent pas le discours public. L'appui à la santé de base est en baisse, passant de 5,9% du budget du BMZ en 1998 (environ 80 millions de dollars US), à un niveau scandaleux de 2,1% (24 millions de dollars US) en 2001. L'appui à d'autres programmes sociaux tels que l'eau salubre et l'hygiène, connaît également une baisse. ■

German NGO Forum World Social Summit  
<richter@diakonie.de> <juergen.reichel@eed.de>

<sup>2</sup> L'Initiative 20/20 est un accord entre pays en développement et pays industrialisés qui appelle à l'affectation d'une moyenne de 20% du budget des pays en développement et 20% de l'aide publique au développement (APD) aux services sociaux de base.