

L'EUROPE QUE NOUS VOULONS



LE POINT DE VUE DES ACTEURS DE LA LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE
SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

Coordination :

Fintan Farrell, Directeur d'EAPN

Michaela Moser, EAPN Autriche

Alida Smeekes, EAPN Pays-Bas

Cette publication comporte trois parties :

- Un tableau de la réalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE, ainsi que de l'élaboration des politiques européennes de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
- Des analyses des principaux domaines à aborder si nous voulons parvenir à une UE où toutes les populations auront accès aux droits fondamentaux, dont font partie les droits économiques, sociaux et culturels.
- Des portraits de personnes qui vivent dans l'UE et sont confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Remerciements :

Réalisé et publié avec le soutien financier de la Commission de l'Union européenne

Les opinions présentées dans la présente publication n'engagent que leurs auteurs et peuvent ne pas être partagées par EAPN ni par la Commission de l'Union européenne

Publié en anglais et en français

Pour vérifier si des versions dans d'autres langues sont disponibles, veuillez consulter le site web d'EAPN à l'adresse : www.eapn.org

Reproduction autorisée à des fins non commerciales sous réserve d'indication de la source

EAPN, Octobre 2005
ISBN: 2-930252-36-7

L'EUROPE QUE NOUS VOULONS

Le point de vue d'acteurs de la lutte

contre la pauvreté et l'exclusion sociale

sur l'avenir de l'Union européenne

Table des matières

Préambule	5
Introduction générale	6

■ **Partie 1 : Aperçu général de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE**

Chapitre 1 : Aperçu général de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'UE <i>Brian Harvey</i>	9
--	---

Chapitre 2 : Quelques données statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE <i>Vincent Forest</i>	17
---	----

Chapitre 3 : Que devient la pauvreté? Incertitudes des mesures de lutte contre la pauvreté – Défis de la « post-modernité » <i>Zsuzsa Ferge</i>	26
---	----

■ **Partie 2 : Analyses et Portraits – Domaines clés à aborder pour atteindre l'Europe que nous souhaitons**

Chapitre 4 : Une bonne vie pour tous <i>Michaela Moser</i>	40
--	----

- Portrait 1 : Une singulière analyse coût-avantage	46
- Portrait 2 : Une histoire napolitaine	49

Chapitre 5 : Participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale <i>Ludo Horemans</i>	50
---	----

- Portrait 3 : S'ouvrir aux autres	58
- Portrait 4 : Un sans domicile devenu travailleur associatif	60

Chapitre 6 : Traiter l'interface entre discrimination et pauvreté

<i>José Manuel Fresno</i>	61
- Portrait 5 : Obstacles à l'emploi	72

Chapitre 7 : Comprendre les liens entre vieillissement, pauvreté et exclusion sociale

<i>Edward Thorpe</i>	74
- Portrait 6 : Sans argent mais avec la richesse de la vie	81

Chapitre 8 : Des services sociaux orientés vers le bien-être collectif dans l'UE

<i>Anita Morehard</i>	83
- Portrait 7 : Une mère et des enfants au ban de la société	93

Chapitre 9 : La mondialisation et son impact sur les systèmes sociaux à la lumière de la lutte contre la pauvreté

<i>Maria Marinakou</i>	94
- Portrait 8 : Course d'obstacles vers l'intégration	103

■ **Bibliographie**

■ **Notes sur les rédacteurs**

Mettre dans une même balance les soucis d'efficacité et d'équité

Le processus d'intégration européenne a été une des expériences les plus réussies pour éliminer la guerre et promouvoir les droits humains de tous ses peuples, y compris les droits sociaux, économiques et culturels. Au tournant de l'histoire que représente le moment présent, l'UE est confrontée à un double enjeu : continuer à jouer un rôle dynamique pour améliorer la vie de ses habitants, tout en orientant et en alimentant le bien-être dans le reste du monde.

Une des principales tâches auxquelles doit s'attaquer l'Union européenne consistera à convaincre ses citoyens et ses résidents que la coopération par le biais des institutions de l'UE est le moyen le plus efficace de maintenir une Europe où des valeurs comme la dignité humaine, la justice sociale et l'égalité – ce qu'un chapitre du livre appelle « une vie correcte pour tous » – seront pleinement observées. Pour y parvenir, l'UE doit montrer qu'elle peut jouer un rôle dans l'objectif d'une « mondialisation » respectueuse de ses responsabilités sociales, où la justice sociale au sein de l'UE ne se réalise pas au prix de la pauvreté et de la destruction de l'environnement dans les pays « en voie de développement ».

« L'UE que nous souhaitons », qui se base sur l'expérience des acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est une contribution unique en son genre au débat en cours sur l'avenir de l'Union européenne. C'est en répondant aux idéaux proposés dans le livre que nous montrerons notre confiance dans l'avenir de l'UE. Dans cette publication, nous demandons que l'UE place la question de l'équité sociale au centre de ses priorités, en donnant à cet objectif une attention aussi forte que celle accordée à l'efficacité économique.

Le livre décrit la réalité actuelle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE, tout en illustrant, par le biais d'histoires personnelles, l'expérience sous-jacente à cette réalité brutale : le fait qu'au moins 68 millions de personnes dans les Etats membres de l'UE sont confrontées à la pauvreté. Les questions posées par les auteurs ne portent pas uniquement sur la manière d'être compétitif aujourd'hui dans l'économie mondialisée, mais plutôt sur le type de modèle de développement qui ne créera pas d'énormes inégalités dans nos sociétés. Ces questions renvoient à l'interrogation sur le type de société que nous voulons instaurer et défendre. Nous ne trouverons pas de réponse à ces questions sans la participation active des personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, comme le suggère le chapitre de ce livre consacré à la « participation ».

C'est avec grand plaisir que je recommande la lecture de ce livre à tous ceux et toutes celles qui se préoccupent de l'avenir du développement de l'UE. J'espère qu'il vous inspira les réflexions et les débats nécessaires et qu'il recevra toute l'attention qu'il mérite. J'ose espérer que, comme son titre le laisse supposer, ce livre contribuera réellement à la mise en place de « l'UE que nous souhaitons ».

Federico Mayor

*Directeur
Foundation for a Culture of Peace*

Introduction générale



Europe que nous voulons est le troisième livre rédigé par EAPN dans le but d'alimenter le débat et les politiques nécessaires pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE. *Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: un nouvel élan dans l'Union européenne ?* (2000) était le premier de ces livres. Il analysait le processus d'élaboration de politiques nationales spécifiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains Etats membres de l'UE. Il abordait ensuite la question des liens entre ces nouvelles politiques nationales et la proposition d'action communautaire en la matière prévue au titre du nouvel article 137 du Traité d'Amsterdam. *Avoir un impact décisif sur la pauvreté et l'exclusion sociale ?* (2002) était le titre du second livre d'EAPN ; il s'agissait en fait d'un rapport d'avancement sur la stratégie européenne d'inclusion sociale. Celle-ci, qui était le résultat du Conseil de Lisbonne de 2000, possédait un grand nombre de caractéristiques proches des propositions contenues dans le premier livre d'EAPN.

L'Europe que nous voulons poursuit une ambition différente. Le livre est publié à un moment charnière dans le développement de l'UE, dominé par deux aspects forts : l'élargissement et les débats entourant la ratification du Traité constitutionnel de l'UE. Ces événements ont créé un climat propice à la réflexion et au débat sur le rôle de l'UE dans un monde de plus en plus influencé par la mondialisation. Notre publication a pour but d'alimenter ces réflexions et débats du point de vue des acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si les auteurs des différents chapitres du présent livre sont étroitement liés au travail d'EAPN, leur contenu ne reflète pas nécessairement la vision collective du réseau. La publication se veut un catalyseur de débat au sein d'EAPN, mais également, nous l'espérons, dans le grand public.

Le livre se divise en trois parties. La première donne un large aperçu du processus d'élaboration des politiques européennes de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, tout en présentant quelques statistiques situant toute la portée de la problématique dans une des régions les plus riches de la planète, l'UE. Vous y trouverez également une réflexion sur « les statistiques concernant la pauvreté » qui met en évidence l'importance du choix des analystes chargés de donner un sens aux chiffres.

La deuxième partie couvre deux aspects. Elle propose une série d'analyses prouvant l'échec politique flagrant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale tant au sein qu'en dehors de l'UE. Ces analyses renvoient aux racines de cet échec et exigent de réorienter les politiques dans un sens plus conforme aux aspirations quotidiennes des citoyens et résidents des Etats membres de l'UE. Ces analyses reconnaissent que certains Etats membres sont plus efficaces que d'autres, tout en soumettant une série de propositions, nouvelles ou existantes, qui pourraient transformer notre réalité.

La seconde partie présente également une série de portraits de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces portraits lèvent une partie du voile sur la réalité cachée derrière le chiffre de 68 millions de personnes vivant dans l'UE en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. S'ils donnent parfois le véritable nom de la personne concernée et parfois un alias, les parcours de vie, eux, sont toujours bien réels. Les portraits illustrent les dégâts personnels causés par l'incapacité de notre société à donner à tous l'accès aux droits fondamentaux, tout en montrant comment ceux et celles qui sont confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale peuvent surmonter les obstacles qui se dressent sur leur route et apporter leur contribution à la création de l'UE que nous souhaitons.

PARTIE 1



Aperçu général de
la pauvreté et de l'exclusion sociale
dans l'Union européenne





Chapitre 1

L'élaboration et le cadre actuel des politiques européennes de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Brian Harvey

Les programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE

La lutte que mène l'Union européenne contre la pauvreté a déjà connu plusieurs étapes que nous vous résumons ci-dessous. 1975 a vu l'Europe mener sa première action contre la pauvreté à l'occasion du premier programme de lutte contre la pauvreté (1975-1980). Il s'agissait d'une phase expérimentale, d'apprentissage, caractérisée par des mini-projets, des recherches et des études financées dans les neuf Etats membres de l'époque. Elle a débouché sur la publication d'un rapport résumant la somme des connaissances acquises à ce moment-là sur la pauvreté : l'incidence relative de la pauvreté dans les divers Etats membres, l'identification des pays où le problème se posait avec plus ou moins de gravité, les groupes les plus concernés, les réponses politiques mises en place dans les Etats membres, ainsi que les principaux acteurs impliqués, l'accent étant placé sur le rôle des organisations bénévoles et locales ou des organisations non gouvernementales (ONG). Nous pouvons ainsi voir dans le « Rapport conjoint sur l'inclusion » de 2004 une version plus structurée d'un document dont la tradition remonte au rapport clôturant le premier programme de lutte contre la pauvreté il y a quelque 20 années, en 1981.

Le second programme européen « Pauvreté » (1985-89) souhaitait faire un inventaire systématique de l'expérience acquise en matière de lutte contre la pauvreté, tout en ayant un impact sur la pauvreté à travers différents domaines tels que l'action urbaine et rurale, les groupes marginalisés, les jeunes à risques et les parents isolés. Les projets financés dans ces différents thèmes devaient impérativement bénéficier de partenaires transnationaux, un centre étant créé à Cologne, en Allemagne pour diffuser l'information sur le programme.

Le programme « Pauvreté 3 » (1989-94) a marqué un nouveau pas en avant. Si, d'un côté, le programme a été simplifié, avec seulement trois thèmes (urbain, rural et innovation), il a, d'autre part, gagné en complexité avec l'introduction du principe de partenariat, qui exigeait que les ONG collaborent avec les organismes gouvernementaux pour s'attaquer aux problèmes de la pauvreté en milieu rural et urbain. Les principes de participation et de multidimensionnalité s'inscrivaient également dans le programme « Pauvreté 3 », qui a bénéficié du soutien d'un observatoire sur la pauvreté.

Au terme de ce programme, tout était en place pour que l'action européenne de lutte contre la pauvreté fasse un saut qualitatif vers l'avant. Un programme « Pauvreté 4 » était en préparation, qui devait privilégier non pas tant les projets de terrain que les initiatives politiques de lutte contre la pauvreté. Au cours d'un des étés de la période de présidence de la Commission européenne de Jacques Delors, une vive discussion porta sur les actions politiques coordonnées de lutte contre la pauvreté et l'harmonisation des systèmes sociaux, afin de mettre en place au niveau européen des filets de sécurité contre la pauvreté.

Ces belles aspirations eurent vécu lorsque le Chancelier allemand H.Kohl usa de son veto pour bloquer le programme « Pauvreté 4 », avant que le RU et l'Allemagne n'entament, avec succès, une action en justice contre la Commission européenne, accusée de mener des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui, d'après ces pays, n'étaient pas de sa compétence. La Cour européenne de Justice décida en leur faveur et, avant de relancer la mécanique européenne de lutte contre la pauvreté, il fallut attendre que le Traité d'Amsterdam permette sans la moindre ambiguïté à l'UE d'agir en la matière.

D'une série de programmes européens « Pauvreté » jusqu'à une stratégie « Inclusion »

A la suite du blocage d'un quatrième programme européen de lutte contre la pauvreté et après d'intenses actions de lobbying, les articles 136 et 137 ont été introduits dans le « Traité d'Amsterdam », qui donnaient à l'UE des compétences claires pour promouvoir la coopération entre les Etats membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'introduction de ces articles donna naissance à une réflexion sur la manière d'y répondre. Il revenait naturellement à l'APN de la diriger.

La réflexion ainsi menée donna quelques résultats tangibles lors du Conseil de Lisbonne des Chefs d'Etats et de gouvernements en 2000, quand celui-ci dota l'UE d'un nouvel objectif stratégique pour la décennie suivante: *«devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique dans le monde, capable d'une croissance économique durable et accompagnée d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, et d'une meilleure cohésion sociale»*. Au même moment, le Conseil décida également que *« le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et en situation d'exclusion sociale dans l'Union était inacceptable »* et que des mesures devaient être prises pour *« avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté »*. On donna à la méthode devant servir pour réaliser cet objectif stratégique le nom de « Méthode Ouverte de Coordination » (MOC).

La méthode ouverte de coordination a été façonnée sur le modèle de la stratégie européenne pour l'emploi et comporte les éléments suivants :

- La définition d'objectifs communs à l'UE et / ou des lignes directrices pour réaliser les objectifs fixés ;
- L'élaboration d'indicateurs communs à l'UE et de repères étalonnés à la lumière desquels les résultats seront évalués ;
- La traduction des objectifs communs et / ou des lignes directrices en programmes nationaux ou plans d'actions ;
- L'évaluation régulière, le suivi et la révision par les pairs de la mise en œuvre des programmes nationaux ou des plans d'actions dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel.

Liste des objectifs communs de la stratégie européenne d'inclusion adoptés lors du Conseil de Nice en 2000:

- Faciliter la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services ;
- Prévenir les risques d'exclusion ;
- Aider les populations les plus vulnérables ;
- Mobiliser tous les acteurs concernés.

Une série de 21 indicateurs, connus sous le terme d'indicateurs de Laeken (car ils ont été adoptés lors du Conseil de Laeken en 2001) sert de base à l'évaluation et au suivi de la mise en œuvre de la stratégie. En outre, les Etats membres ont été encouragés à élaborer leurs propres indicateurs nationaux.

La stratégie a été mise en œuvre au niveau des Etats membres au moyen des Plans périodiques d'action nationaux sur l'inclusion, élaborés sur base d'un cadre partagé et reprenant les objectifs communs. En préparation à leur participation à la stratégie, les 10 nouveaux Etats membres de l'UE, auxquels se sont ajoutées la Bulgarie et la Roumanie, ont adopté, avec la Commission, des rapports connus sous le terme de « Mémoires Conjointes sur l'Inclusion ».

Le quatrième élément de la méthode ouverte de coordination (évaluation et révision par les pairs) repose sur un rapport annuel adopté conjointement entre la Commission et le Conseil, désormais connu sous le terme de « Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » (avant 2005, il portait l'intitulé de « Rapport conjoint sur l'inclusion sociale »). Ces rapports contiennent une évaluation de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'inclusion, ainsi qu'un carnet de bord basé sur les indicateurs de Laeken en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. De plus, des rencontres ayant pour thème l'«évaluation par les pairs» ont permis aux acteurs concernés des Etats membres, aidés par des représentants d'ONG, de collectivités locales et des partenaires sociaux, d'examiner des pratiques présentées par les Etats membres comme d'éventuels exemples de bonnes pratiques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour accompagner les éléments de la stratégie européenne d'inclusion et encourager la participation des acteurs concernés, la Commission a prévu un financement par le biais du programme « Exclusion sociale ».

Les domaines des pensions et de l'accès à la santé et aux soins de longue durée ont également bénéficié, mais dans une moindre mesure, de méthodes ouvertes

de coordination semblables. La Commission a proposé, par le biais d'un exercice de rationalisation, de ramener ces processus et la stratégie européenne d'inclusion dans un même cadre partagé poursuivant des objectifs communs avec des procédures de rapports.

Quelles sont les leçons à tirer de la stratégie européenne « Inclusion » ?

La vision de la Commission et des gouvernements des Etats membres à propos des principaux acquis et leçons de la stratégie européenne pour l'inclusion figure dans le rapport annuel conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale. D'autres parties prenantes, dont des organisations non gouvernementales, ont proposé leurs propres observations afin d'alimenter le rapport en question, qui s'en est parfois emparé dans son contenu.

Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale

Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale contient un volume important d'informations actualisées. Il s'agit d'un document hautement analytique qui étudie les plans d'action nationaux en fonction de thèmes, des objectifs et des pays. Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale remet de l'ordre et présente une structure analytique cohérente pour les 25 plans d'action nationaux sur l'inclusion, qui vont parfois dans tous les sens. En outre, le rapport 2005 contient également un chapitre sur les actions menées par-delà les frontières des Etats membres sur les questions des pensions et du vieillissement actif. Ce rapport est essentiel pour tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE.

Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2005) est divisé en deux parties. La première donne un aperçu des principaux développements intervenus dans les domaines de l'inclusion sociale, des pensions et du vieillissement actif, tout en identifiant les messages politiques clés qui en découlent. La seconde partie propose une analyse des dépenses et du financement de la protection sociale, un aperçu de la plus récente génération des plans d'action nationaux sur l'inclusion, ainsi qu'une série de descriptions nationales reprenant les principaux défis pour les pays concernés. Qui plus est, la seconde partie contient des données statistiques intéressantes. Si vous désirez plus de données statistiques, nous vous conseillons de consulter le rapport conjoint sur

l'inclusion sociale de 2004. Le deuxième chapitre du présent livre contient des informations extrapolées sur base de ces données.

Dans une section intitulée « Principales priorités politiques », le rapport identifie sept priorités clés pour l'Union européenne :

- Accroître la participation au marché du travail ;
- Moderniser les systèmes de protection sociale ;
- Combattre les désavantages dans l'enseignement et la formation ;
- Eliminer la pauvreté des enfants ;
- Garantir un logement décent ;
- Améliorer l'accès aux services de qualité ;
- Surmonter les discriminations et accroître l'intégration des personnes handicapées, des minorités ethniques et des immigrants.

Dans le but de renforcer le processus européen d'inclusion sociale, le rapport demande aux Etats membres de :

- Resserer les liens entre la politique d'inclusion et les politiques économiques et d'emploi ;
- Renforcer les capacités administratives et institutionnelles, notamment des systèmes de protection sociale, et améliorer la coordination entre les différentes administrations et niveaux gouvernementaux ;
- Se concentrer sur des questions clés et fixer des objectifs plus ambitieux ;
- Renforcer les politiques d'évaluation et de suivi.

Pour parvenir à ces mêmes objectifs, la Commission et le Conseil sont priés de :

- Renforcer l'intégration transversale des objectifs d'inclusion sociale à travers toutes les politiques de l'UE ;
- Mieux utiliser le potentiel de la MOC pour en assurer une mise en œuvre efficace ;
- Veiller à ce que les Fonds structurels continuent à jouer un rôle clé dans la promotion de l'inclusion sociale ;
- Continuer à développer des indicateurs communs et améliorer les sources de données.

Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale est un document indispensable de la littérature européenne concernant la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce rapport (qui représente plutôt une somme de rapports annuels) est complet, informatif et analytique ; si la MOC a pour but d'améliorer les normes, le rapport constitue un des principaux instruments de leur promotion. S'il est écrit dans le sempiternel langage bureaucratique qui se caractérise par une grande prudence, il contient

de nombreux commentaires critiques, que les ONG devraient utiliser quand elles souhaitent placer les gouvernements face aux nombreux manquements de leurs plans d'action nationaux sur l'inclusion.

Quelles sont les populations les plus susceptibles de connaître la pauvreté dans l'UE ?

Le rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2002, qui portait sur les 15 Etats membres de l'époque, donnait une liste de risques récurrents et d'obstacles pouvant rendre des personnes, des groupes et des communautés vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale :

- Insuffisance / inadéquation des revenus sur de longues périodes ;
- Chômage de longue durée ;
- Emploi de faible qualité ou absence d'expérience professionnelle ;
- Insuffisance du niveau d'éducation et illettrisme ;
- Appartenance à une famille vulnérable, principalement les familles avec trois enfants ou plus et les parents isolés ;
- Handicap ;
- Mauvaise santé ;
- Appartenance à une zone souffrant de désavantages multiples ;
- Conditions de logement précaire et absence de logement ;
- Immigration, ethnicité, racisme et discrimination.

Le rapport sur l'inclusion sociale dans les 10 nouveaux Etats membres (2005) a identifié une série semblable de facteurs de risques pour les nouveaux Etats membres :

- Chômage de longue durée ;
- Qualifications basses ou dépassées ;
- Insuffisance du niveau d'éducation ou de formation ;
- Appartenance à une famille vulnérable, principalement les familles avec trois enfants ou plus et les parents isolés ;
- Handicap, maladie chronique, ou accoutumance à la drogue ou à l'alcool ;
- Appartenance à une minorité ethnique (principalement les Roms) et discrimination ;
- Appartenance à des petites communautés défavorisées et souvent isolées sur le plan géographique, principalement en milieu rural ;
- Enfance passée en institution ;
- Demandeur d'asile ou migrant illégal ;
- Être confronté à des situations critiques, comme l'emprisonnement, la criminalité, la violence ou la traite.

Si ces deux listes sont assez proches, une lecture approfondie des rapports laisse entrevoir des différences de gravité des problèmes. Si une personne handicapée, dans un nouvel Etat membre, ne connaît sans doute pas une situation de pauvreté aussi grave qu'une personne handicapée dans un ancien Etat membre, le risque existe qu'elle ait vécu plus longtemps en institution (en Europe occidentale, on a commencé plus tôt à privilégier l'inclusion et les législations basées sur les droits). Dans un grand nombre de nouveaux Etats membres, la situation du chômage est bien plus grave : 14% , soit près du double de la moyenne des 15 anciens Etats membres (8%), avec des sommets à 20% en Pologne par exemple. Cependant, la principale différence concerne sans doute les populations Roms, qui représentent dans certains pays d'Europe de l'Est et Centrale une part importante de la population : de 5% à 7% en Hongrie et en Slovaquie, par exemple. Non seulement elles sont confrontées à une situation difficile, mais leur exclusion est visible et leur pauvreté extrême. Les rapports « inclusion » semblent indiquer que, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le principal enjeu dans l'UE des 10 sera celui des Roms.

Les forces à la base de la pauvreté ne sont pas exactement les mêmes en Europe Orientale et Centrale. Non seulement ces pays traversent une période de transition d'une économie contrôlée vers une économie de marché, mais ils sont également confrontés aujourd'hui au type de restructurations industrielles qui, dans les années 1980, a gravement touché l'Europe occidentale. En conséquence, le chômage y est plus élevé, avec un chômage de longue durée deux fois plus important (8%, par rapport à 3% à l'Ouest). Les femmes, mieux protégées sur le marché du travail à l'époque socialiste, ont perdu leur morceau de gâteau de l'emploi au moment où elles participaient en plus grand nombre au marché du travail à l'Ouest.

L'analyse indique d'autres différences de politiques de lutte contre la pauvreté entre les 15 anciens et 10 nouveaux Etats membres (même s'il faut reconnaître de grandes variations au sein de ces deux groupes). Les mesures actives du marché du travail, qui ont fait leur apparition en Europe occidentale dans les années 1980, sont très récentes dans les nouveaux Etats membres. L'économie sociale est peu développée dans une majorité des pays de l'UE des 10. Le logement y représente un enjeu politique de taille : les dix dernières années, dans les anciens pays communistes, ont vu des changements dramatiques dans la structure du logement, près de la moitié du

parc locatif public socialiste passant entre des mains privées qui, dans certains nouveaux Etats membres, monopolisent aujourd'hui 92% des logements. Non seulement une partie de ces logements est elle aujourd'hui en mauvais état, mais il y a une pénurie de logement social pour les catégories à bas revenus, ce qui ne peut qu'engendrer de graves problèmes à moyen et long termes. Traditionnellement, le logement n'a jamais été une compétence européenne, mais l'expérience montre clairement les liens étroits qu'entretiennent la politique du logement et l'exclusion sociale. Dans le domaine de la politique de santé, qui est une compétence communautaire, l'enjeu de la pauvreté est immense, car les nouveaux Etats membres ont des résultats moins probants que les anciens Etats membres, ce qui a un impact disproportionné sur les populations pauvres. Ces régions connaissent un grand retard pour ce qui est des indicateurs de style de vie, et, pour combattre efficacement la pauvreté, leurs services de santé doivent améliorer leur couverture, faire tomber les obstacles empêchant l'accès des groupes les plus défavorisés, et privilégier la prévention.

Dans un des principaux domaines politiques, les nouveaux Etats membres ont clairement l'avantage. Si en Europe de l'Ouest, l'échec scolaire est un des principaux enjeux de la lutte contre la pauvreté, le nombre de jeunes quittant prématurément l'école en Europe Orientale et Centrale reste bas, alors que le taux de réussite dans l'enseignement secondaire est très élevé. Cela ne signifie pas qu'il n'y a aucun problème de pauvreté dû à l'éducation dans les nouveaux Etats membres où il convient d'améliorer les performances scolaires des groupes à risques, comme les Roms ou les enfants à besoins spécifiques. En outre, l'apprentissage tout au long de la vie est le parent pauvre de l'enseignement dans un grand nombre de ces pays.

Critique de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'inclusion

A partir de l'été 2003, EAPN a publié ses propres commentaires sur les plans d'action nationaux « Inclusion » et sur la stratégie européenne. Son document, judicieusement intitulé « où est l'élan politique ? », revenait sur les origines politiques de la MOC et sur l'incapacité ou le refus des Etats membres d'adopter des cibles européennes transversales en matière de lutte contre la pauvreté. Principaux points relevés par EAPN :

- Un élan plus marqué s'impose pour qu'il y ait un impact décisif sur l'exclusion sociale ;

- Les plans actuels doivent être plus qu'une source d'inspiration ;
- L'engagement sur une approche basée sur les droits doit se renforcer ;
- Il y a peu de nouvelles cibles, sauf dans un ou deux pays ;
- De nouvelles ressources complémentaires s'imposent ;
- Le lien ne se fait pas entre les plans d'action et les Fonds structurels.

Sur plusieurs points, EAPN rejoint l'analyse contenue dans les rapports conjoints. Aussi bien EAPN que les rapports conjoints s'accordent pour dire que la seconde génération des plans (dans l'UE des 15) s'avère meilleure que la première et, d'après EAPN, elle est « plus stratégique, plus claire et mieux formulée ». Ils partagent l'avis que certains plans sont « davantage des rapports que des plans » et qu'on met trop l'accent sur le « travail » comme solution de la pauvreté. Selon EAPN et les rapports conjoints, l'analyse de la dimension genre, si elle s'est améliorée, devrait être approfondie, et la situation des minorités ethniques et des immigrants devrait recevoir plus d'attention. Si la participation des ONG s'est renforcée dans les plans 2003, EAPN estime que les procédures de préparation des plans étaient, pour la plupart, obscures et /ou manquaient de visibilité dans le public. EAPN a commenté de la même manière l'élaboration des plans « Inclusion » dans les nouveaux Etats membres.

EAPN multiplie les critiques sur l'absence d'équilibre dans certains plans. D'après le réseau, plusieurs gouvernements ont utilisé l'exercice pour mettre en avant leurs meilleures politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en laissant dans l'ombre les politiques qui ont pour conséquences d'accroître les niveaux de pauvreté. Dans ce cadre, EAPN est extrêmement critique par rapport aux « exemples de bonne pratique » cités par les Etats membres dans leurs plans d'action nationaux. Quels sont les critères utilisés ? Certains ne sont pas représentatifs du tout et ne concernent qu'une petite minorité de personnes, sans entrer dans les détails de la politique menée dans le pays en question. Les exemples de bonne pratique tendent à privilégier le secteur public et à totalement ignorer les bonnes pratiques associatives. Ils semblent avoir été compilés dans le rapport de manière à satisfaire quelque équilibre géographique et faire plaisir à un large éventail d'autorités publiques. Les ONG n'ont nullement été consultées quant aux exemples à reprendre.

Dans ses commentaires finaux, EAPN souligne que les enquêtes d'opinion, menées auprès de la population européenne, ont toujours montré un soutien unanime pour les actions européennes de lutte contre la pauvreté. Voilà, d'après EAPN, une occasion rêvée de rapprocher les ambitions du projet européen et les véritables sentiments de l'Européen lambda, et de combler en partie le fossé qui sépare les citoyens des institutions européennes. Cet objectif est réaliste, pour autant que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau européen et des Etats membres bénéficie d'un élan politique plus enthousiaste.

C'est le Comité des Régions qui a offert les commentaires parmi les plus intéressants sur le rapport conjoint « inclusion ». Ce n'est pourtant pas là qu'on a l'habitude de trouver les commentaires les plus sociaux, mais dans le cas d'espèce, cette institution a plus que répondu aux attentes. Gilberte Marin-Moskovitz, maire socialiste de Belfort, en France, était chargée d'en préparer le rapport.

Le Comité des Régions a caractérisé les objectifs adoptés par les Etats membres de la manière suivante : ambitieux, quantifiés, multidimensionnels, réfléchis pour une mise en œuvre progressive, déterminés sur base des grandes disparités de niveaux de pauvreté relative entre les Etats membres. L'exclusion sociale touche de plus en plus de personnes, d'après G. Marin-Moskovitz, et les personnes qui vivent en situation de pauvreté ont besoin d'une aide pratique pour rester intégrés dans la société. « L'inclusion sociale doit, dès lors, devenir une priorité collective afin de combattre les effets dévastateurs de la précarité et de la marginalisation, et doit garantir la lutte contre toutes les formes de discrimination (racisme, sexisme, discrimination religieuse et basée sur l'âge) ». Et Mme Marin-Moskovitz d'ajouter : « il est extrêmement regrettable de noter que les formes les plus persistantes de pauvreté (chômage, familles monoparentales, personnes âgées isolées, personnes handicapées, jeunes sans qualification, familles nombreuses) se sont empirées ».

Ses explications dépassent les limites habituelles des justifications gouvernementales. Elle est d'avis que l'exclusion sociale s'aggrave du fait de l'instabilité du marché du travail, des délocalisations et des licenciements massifs, qui sont eux-mêmes les conséquences de mutations structurelles imprévues liées, peut-être, à la mondialisation du capital et à un ralentissement du

cycle économique. Ces phénomènes auraient un impact sur les populations et les sociétés et aggraveraient le processus d'exclusion sociale. Le Comité estime que la stratégie européenne d'inclusion sociale doit prendre davantage en compte le contexte macroéconomique et l'impact des politiques économiques, financières et fiscales sur le fonctionnement de la société. L'Etat doit jouer un rôle de « moteur » dans l'application des systèmes de fiscalité, dans la protection sociale, les programmes d'éducation, les indemnités de logement et le droit au logement, à la santé, à la liberté d'information et à l'égalité des chances, pour satisfaire les besoins universels des citoyens.

Si le Comité s'est félicité des priorités clés identifiées dans le rapport conjoint sur l'inclusion, ainsi que des liens établis entre celles-ci et les autres politiques européennes, il critique le peu d'attention accordée dans le rapport aux véritables efforts budgétaires nécessaires pour mener des actions de promotion de l'inclusion sociale. Le Comité des Régions a formulé 17 recommandations et a lancé de nombreux appels pour que la société civile et les représentants des populations les plus exclues soient plus étroitement associés au processus. Une des recommandations les plus marquantes demandait de ne pas « surcharger les plans nationaux de mesures purement régionales et adaptées aux procédures locales des administrations sociales, ce qui risquerait de les compliquer et d'empêcher la comparaison entre les Etats membres ». En d'autres mots, moins de copier-coller et plus de contenu politique.

Evolutions futures de la stratégie européenne pour l'inclusion

Il est évident que les plans d'action nationaux commencent à faire partie du paysage de la politique sociale européenne. On peut excuser certaines des lacunes des PAN inclusion 2001-2003, mais pas toutes, car il s'agissait d'un premier exercice de ce type. Les plans 2003-2005 ont témoigné d'un indéniable mieux. Voilà pourquoi il est important que les changements proposés aujourd'hui au nom de la rationalisation ne brisent ni ne coupent l'élan nouveau qui se crée autour de la stratégie.

La rationalisation veut mettre de l'ordre dans la manière dont les politiques sont fixées au niveau européen. Le concept a vu le jour de manière soudaine et les nombreuses critiques du monde associatif à propos

de l'absence de consultation semblent justifiées. Son explication dans la Communication de 2003 de la Commission ne faisait aucune économie de répétitions. Les raisons données pour procéder à la rationalisation étaient aussi succinctes que rares. Des termes comme « congestion », « fortuitement » et « prolifération » y étaient utilisés pour décrire le processus politique actuel, mais sans entrer dans les détails.

D'une part, il y a tant à dire sur le principe de rationalisation. En effet, il propose de synchroniser, d'unifier et de classer les grands axes de la politique sociale qui sont aujourd'hui fermement inscrits au sommet du processus décisionnel européen. D'autre part, on perçoit de véritables risques que la nature dynamique des PAN inclusion et la nature spécifique des exigences imposées aux gouvernements nationaux se diluent dans le nouveau système. Parmi les principales préoccupations que suscite l'approche de rationalisation, citons : dans quelle mesure la Commission sera-t-elle capable d'influencer suffisamment les gouvernements nationaux afin que ceux-ci précisent et détaillent les objectifs d'inclusion sociale, dans toutes leurs formes, dans les futurs PAN ? Dans quelle mesure la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale se retrouvera-t-elle dans les futurs plans d'action ? Comment la lutte contre les formes extrêmes de pauvreté (comme l'absence de domicile) et les questions transversales (les relations hommes-femmes) se reflèteront-elles dans la stratégie révisée ? Tant que la Commission n'aura pas répondu à ces préoccupations, ses arguments en faveur de la rationalisation sonneront sans la moindre conviction.

Un défi supplémentaire dans le futur développement de la stratégie européenne pour l'inclusion concerne sa position au sein de la stratégie révisée de Lisbonne et par rapport à celle-ci. Comme nous vous l'indiquions ci-dessus, la stratégie de Lisbonne correspond à l'objectif stratégique adopté lors du Conseil de Lisbonne en 2000 par les chefs d'Etats et de gouvernements, qui consiste au cours de la décennie à transformer l'UE « en l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et dynamique dans le monde, capable d'une croissance économique durable et accompagnée d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, et de plus de cohésion sociale ». 2005 a été l'occasion de procéder à une évaluation à mi-parcours de la poursuite de cet objectif stratégique. A la suite de cette évaluation, les chefs d'Etats et de gouvernements ont décidé de recentrer la stratégie

sur « la croissance et les emplois ». Cette décision, fortement critiquée par les ONG sociales, fait douter de la volonté de maintenir un équilibre entre les progrès économiques et sociaux, pourtant central dans l'agenda de Lisbonne initial. Le danger existe que la stratégie européenne pour l'inclusion s'en trouve vidée de tout élan ou toute orientation politiques. Ce changement représente un nouvel enjeu pour le processus de rationalisation des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale. La rationalisation peut-elle offrir un pilier social renforcé capable de maintenir l'équilibre avec le pilier économique ?

Les dirigeants politiques de l'UE pourraient lever les doutes et les craintes qui entourent l'agenda révisé de Lisbonne en adoptant des objectifs européens de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans le passé, la Commission a déjà encouragé les gouvernements nationaux à adopter pareils objectifs pan-européens en vue de la réduction de la pauvreté. La Direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances a cru utile d'élaborer un grand nombre de documents proposant ces objectifs, qu'elle accompagnait parfois d'objectifs supplémentaires plus ciblés relatifs à la réduction de la pauvreté des enfants, et qu'elle transmettait pour discussion aux réunions des chefs d'Etats. Exemples typiques d'objectifs proposés : diminuer de moitié la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté d'ici à 2010 (cet objectif avait été proposé dès 2002 lors du sommet de printemps de Barcelone). A chaque fois que les chefs de gouvernements se sont emparés de ces propositions, les objectifs européens ont par enchantement disparu des communiqués finaux. Si les ministres et les chefs de gouvernements s'accordaient toujours pour dire qu'« il faut intensifier notre action pour lutter contre la pauvreté », ils n'étaient jamais prêts à se retrouver tenus par des objectifs européens précis. Aucune explication officielle n'a jamais été fournie pour justifier leur incapacité à réaliser un objectif pourtant apparemment des plus sensés. Certains Etats membres ont certainement été réticents à la perspective de devoir réaliser un objectif décidé par d'autres, ou encore ont pu craindre l'embaras politique accompagnant un éventuel échec ; pour d'autres pays, où les niveaux de pauvreté sont très élevés, un tel objectif exigerait de leur part qu'ils apportent d'importantes modifications à leurs politiques économiques et sociales. Si les gouvernements acceptaient d'adopter ces objectifs et de mener de véritables actions pour les réaliser, tout en s'attaquant aux craintes et aux

doutes qui entourent l'agenda de Lisbonne révisé, ils rencontreraient en partie les attentes des citoyens européens, à en croire l'Eurobaromètre qui, sondage après sondage, ne cesse de répéter que l'UE devrait jouer un rôle plus central dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Commentaires de conclusions

La MOC semble largement justifiée. En 2001, chacun des 15 Etats membres a préparé et présenté un PAN inclusion, un processus qui s'est répété en 2003 et s'est étendu aux nouveaux Etats membres, priés d'élaborer un PAN inclusion en 2004. Chaque Etat membre était invité à mener une réflexion systématique sur le type d'actions qu'il souhaite mener pour combattre la pauvreté et sur la manière de libérer des ressources suffisantes pour atteindre les objectifs fixés. Dans de nombreux cas, c'était la première fois que le pays entreprenait pareil exercice, surtout avec une telle richesse de détails. Il va sans dire que les PAN n'étaient, et ne sont toujours pas, exempts de toute critique. Nombreux étaient les plans qui souffraient d'un manque d'ambition, qui n'étaient qu'un « copier-coller » de politiques existantes et fragmentées. D'autres manquaient du plus élémentaire des souffles créatifs, alors que les gouvernements avaient été invités à plus d'imagination. Certains plans ont prétendu chercher à « mobiliser les acteurs », sans vraiment associer ni le monde associatif ni les parties prenantes, ni les populations en situation d'exclusion sociale. Pourtant, plusieurs pays nous ont réservé une belle surprise et se sont sérieusement engagés dans la stratégie.

Les rapports européens sortis à ce jour proposaient des commentaires instructifs sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE. Par leur analyse rigoureuse, leur esprit impartial et leur nature critique, ils ont atteint un niveau de réflexion que le sujet méritait. En fin de compte, l'UE ne peut agir que dans les limites des compétences que lui accordent les traités et le Conseil de l'Union européenne. La question que doivent, donc se poser les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'est pas : « le processus de la MOC va-t-il suffisamment loin ? » (puisque nous savons que ce n'est pas le cas), mais : « est-ce le maximum que la Commission puisse faire pour l'instant, dans les limites de sa marge de manœuvre politique et administrative et des opportunités disponibles ? » La réponse à cette question est probablement positive.

La lutte au niveau communautaire contre la pauvreté et l'exclusion sociale rencontre une deuxième forme d'obstacles et de limites. Gilberte Marin-Moskovitz, à ce propos, nous a rendu un fier service et nous ne pouvons que reprendre ses propos, quand elle attire l'attention sur ce qu'elle appelle « l'instabilité du marché du travail, les relocalisations et les licenciements massifs qui sont eux-mêmes les conséquences de mutations structurelles imprévues liées, peut-être, à la mondialisation du capital et à un ralentissement du cycle économique ». La stratégie européenne sur l'inclusion sociale doit davantage prendre en compte le contexte macroéconomique, dit-elle, ainsi que l'impact des politiques économiques, financières et fiscales sur le fonctionnement de la société. L'Etat doit jouer un rôle de « moteur » dans l'application des systèmes de fiscalité, dans la protection sociale, les programmes d'éducation, les indemnités de logement et le droit au logement, à la santé, à la liberté d'information et à l'égalité des chances, pour satisfaire les besoins universels des citoyens.

Dans les faits, une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale ou un processus de MOC ne peut être efficace que dans la mesure où les Etats membres acceptent d'aborder des questions aussi vastes que la mondialisation, les instabilités du marché du travail, le contexte macroéconomique et les politiques économiques, financières et fiscales. Pourtant, rien n'indique que les Etats membres sont disposés à s'attaquer à ces réalités. G. Marin-Moskovitz nous rappelle que la réduction de la pauvreté dépendra des facteurs suivants : les actions nationales de développement, les décisions des ministres des Finances, les relations entre la fiscalité et le social, la part des ressources allouée à la politique sociale et aux services publics, et l'importance donnée aux questions du logement, de l'éducation et de la santé. Elle attire à juste titre notre attention sur les questions d'égalité des chances et de liberté d'information, qui conditionneront notre capacité à créer des sociétés de l'inclusion.

Chapitre 2

Quelques données statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne

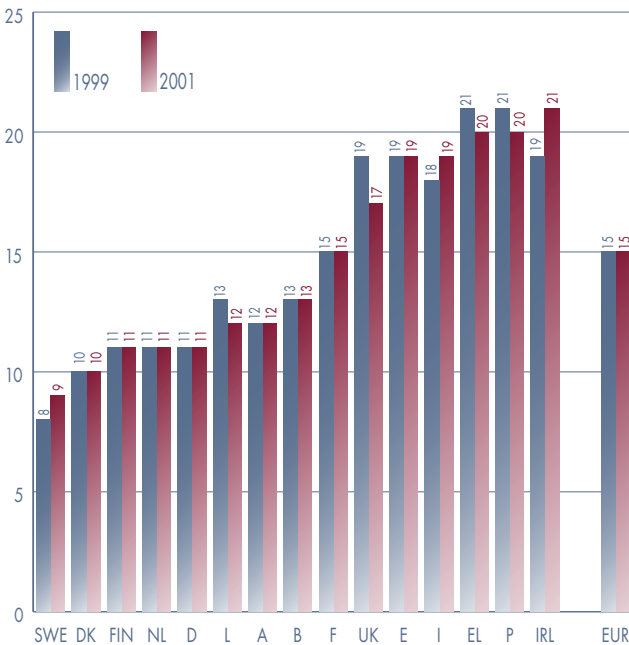
Par Vincent Forest,
Chargé de l'Information à EAPN

68 millions de pauvres en Europe!

Les données disponibles auprès de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) montrent un niveau de pauvreté très alarmant au sein de l'Union élargie. Les données statistiques suggèrent que le nombre de personnes en situation de pauvreté (1) est de l'ordre de 68 millions, soit 15% de la population totale de l'UE! En pourcentage, les personnes au chômage sont largement les plus touchées, avec les jeunes, les personnes âgées, les familles nombreuses et les parents seuls. Mais même le fait d'avoir un travail n'est pas une garantie contre la pauvreté: en valeur absolue, les personnes ayant un travail, mais vivant en situation de pauvreté, sont deux fois plus nombreuses que les chômeurs en situation de pauvreté...

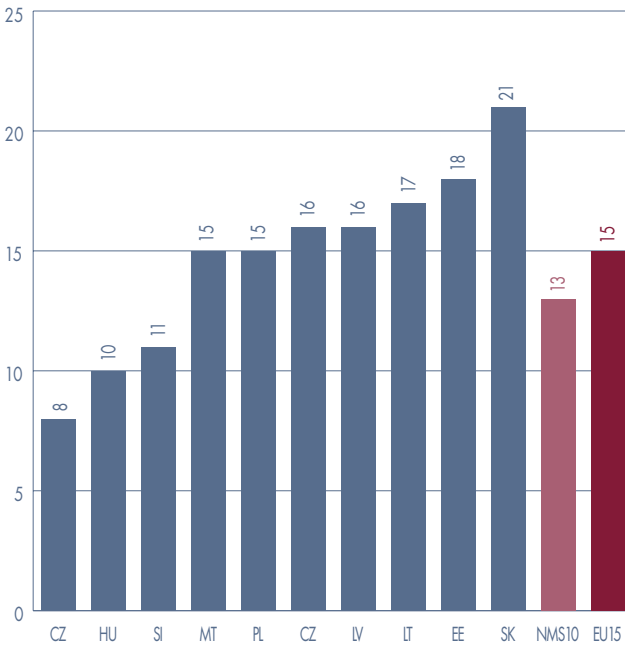
Taux globaux de « risque de pauvreté »

Graphique 1 – Taux de pauvreté dans les 15 « anciens » Etats membres, en %, 1999-2001



L'Irlande, le Portugal et la Grèce sont les pays « les plus pauvres » car ils sont les seuls à avoir un taux de pauvreté supérieur à 20%, à la fois en 1999 et 2001. Les taux de risque de pauvreté au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie sont toujours au-dessus de la moyenne de l'UE (15%). La Suède a le taux le plus bas (9%), malgré une augmentation d'un point.

Graphique 2 – Taux de pauvreté dans les 10 nouveaux Etats membres (NEM10), en %, 2001



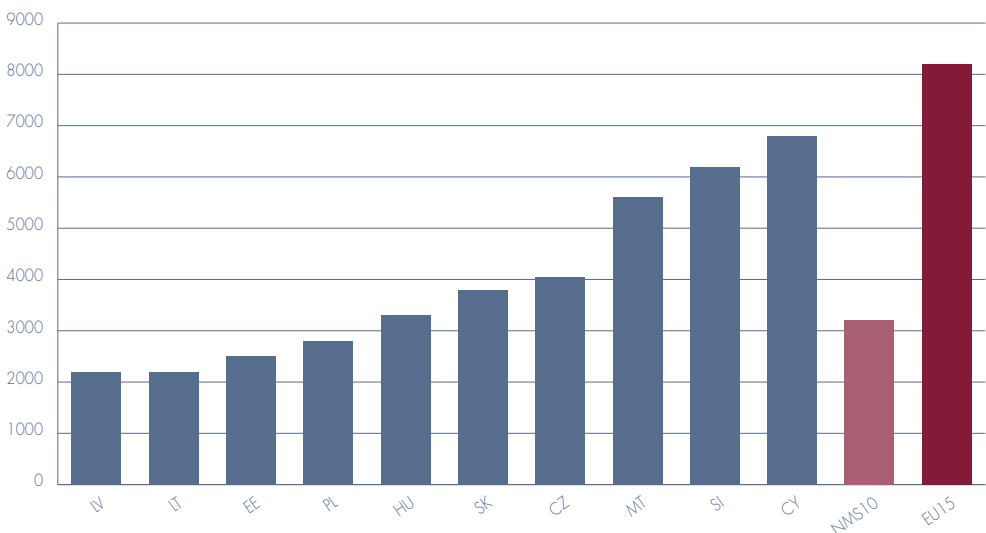
Hormis les situations extrêmes enregistrées par la République tchèque (8%) et la Slovaquie (21%), les valeurs oscillent entre 10% (Hongrie) et 18% (Estonie).

Seuils exprimés en Standards de Pouvoir d'Achat (SPA)

Comme mentionné ci-dessus, le seuil de « risque de pauvreté » est fixé sur la base du revenu national médian, qui s'avère moins influencé par les valeurs extrêmes, à savoir les revenus extrêmement faibles ou élevés, que le revenu moyen. Cela signifie que l'accent est mis sur le risque relatif de pauvreté, plutôt qu'absolu; ce risque est en effet lié au niveau général de prospérité de chaque pays.

Afin d'illustrer la dimension relative de ce seuil, en particulier dans le contexte de l'Union élargie, le graphique 3 présente sa valeur monétaire en standards de pouvoir d'achat (2) pour un ménage composé d'une personne vivant seule pour chaque pays, ainsi que pour les NEM10 et l'UE15.

Graphique 3 – Seuils en SPA pour les nouveaux Etats membres, 2001

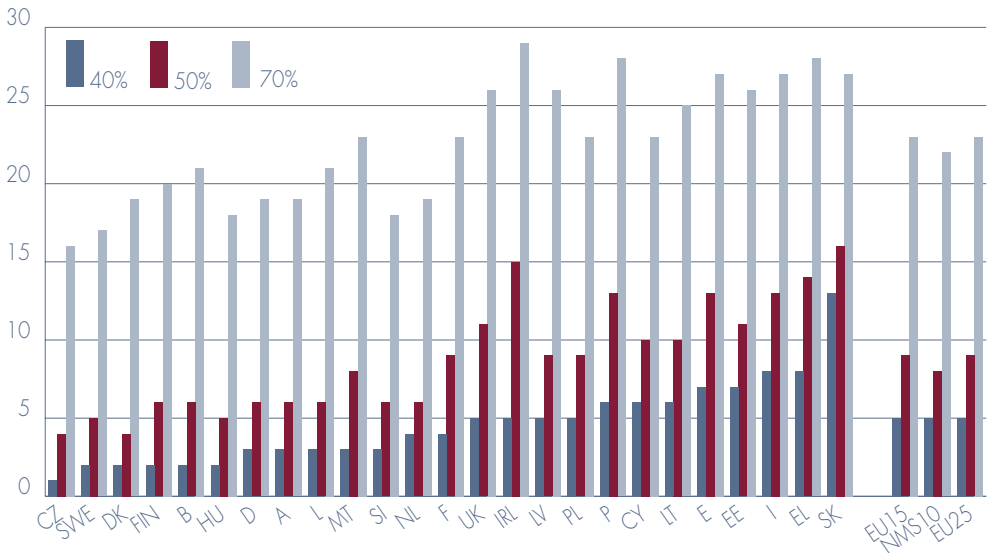


Pour l'ensemble des nouveaux Etats membres, l'écart entre le seuil national et celui de l'UE15 - en SPA - est relativement important; les seuils nationaux oscillant entre 25% de la moyenne de l'UE15 en Lettonie et 80% à Chypre.

L'ampleur de la pauvreté

Le choix de fixer le seuil de « risque de pauvreté » à 60% du revenu équivalent médian est purement conventionnel. C'est la raison pour laquelle il est important de s'intéresser à des seuils alternatifs, en particulier pour connaître le niveau d'extrême pauvreté dans chaque pays.

Graphique 4 - Dispersion autour du seuil de pauvreté, 2001

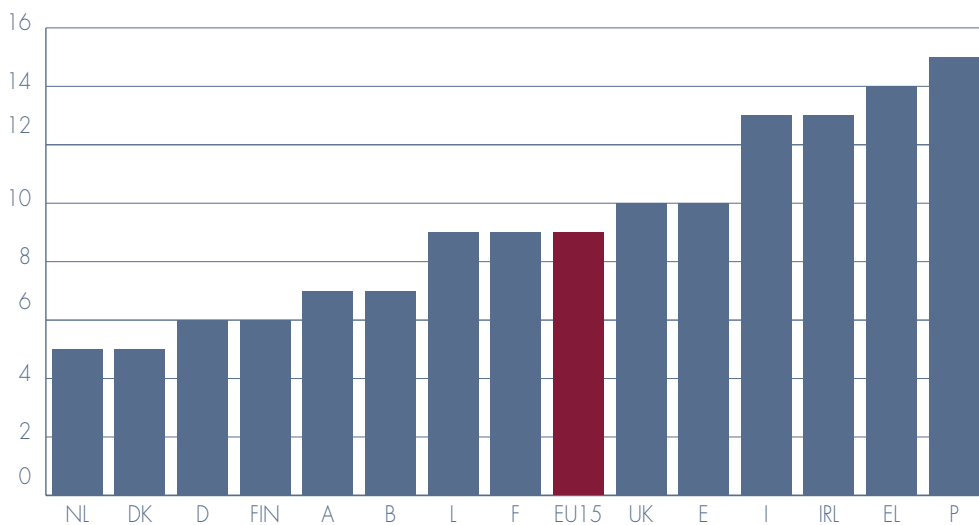


Les nouveaux Etats membres et les Etats membres de l'UE des Quinze présentent des niveaux similaires de risque de pauvreté. La probabilité d'être exposé au risque de pauvreté variait, en 2001, de 5% à 22-23% pour les seuils fixés respectivement à 40% et à 70% de la médiane; elle était de 8-9% pour un seuil fixé à 50%.

La persistance de la pauvreté

Fort heureusement, « être pauvre » n'est pas inévitable. La part des personnes en situation de pauvreté pendant une période prolongée est donc un sujet de préoccupation majeur.

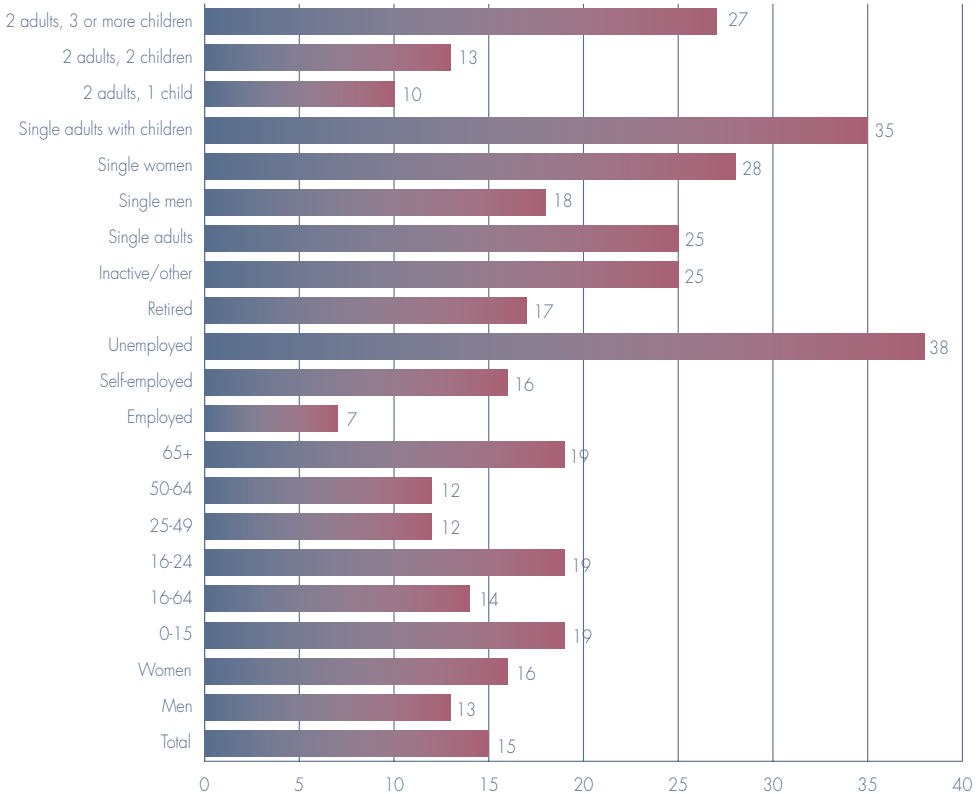
Graphique 5 – Personnes en risque de pauvreté en 2001 et pendant au moins deux des trois années précédentes, UE15, en %



Pas de données disponibles pour la Suède.

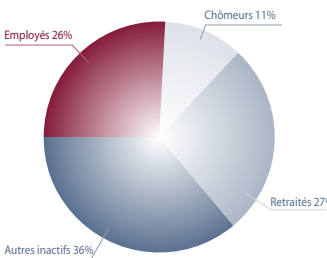
Risque de pauvreté selon les caractéristiques individuelles

Graphique 6 – Taux de risque de pauvreté en fonction de l'âge, du sexe, du statut professionnel et du type de ménage, UE15, en %, 2001



Au niveau de l'UE des 15, près de 40% des personnes au chômage (soit 5 millions de personnes) et un quart des « autres économiquement inactifs » (étudiants, stagiaires ou apprentis, femmes au foyer, etc.) vivaient en situation de pauvreté en 2001. Les retraités étaient également touchés, tandis que la population active n'était pas épargnée avec un taux de pauvreté de 7% (soit 11,4 millions de personnes).

Graphique 7 – Répartition de la population adulte (âgée de 16 ans et plus) en risque de pauvreté selon la situation professionnelle, UE15, en %, 2001



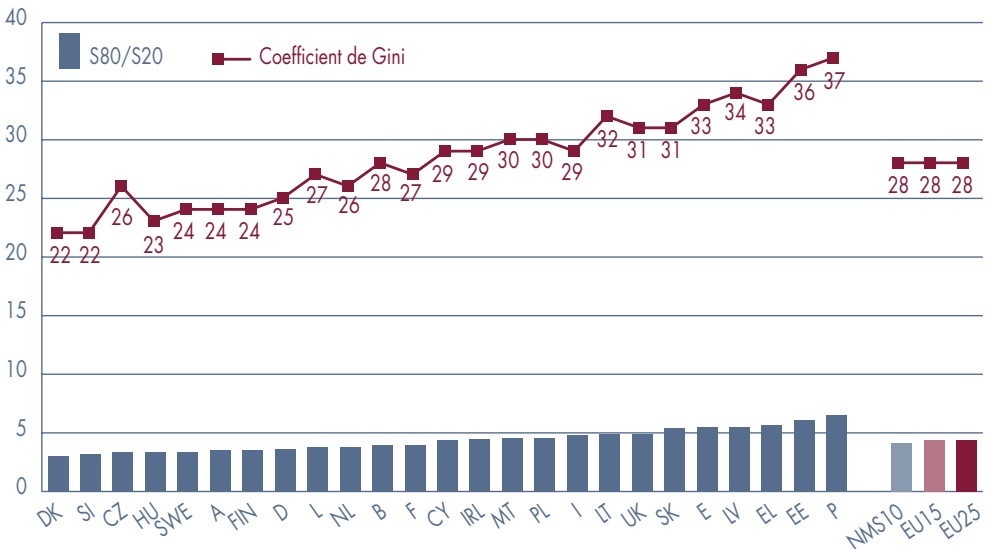
A l'échelle de l'UE des 15, 26% des ménages pauvres étaient professionnellement actifs en 2001; 11% étaient au chômage; 27% retraités et 36% « autres économiquement inactifs ». Les actifs et les retraités représentaient ensemble plus de 50% des ménages pauvres. Les « autres économiquement inactifs » en représentaient 36%, tandis que les personnes sans emploi ne représentaient « que » 11% des ménages pauvres. Ce dernier constat contredit l'idée que les chômeurs forment la masse des personnes pauvres.

Inégalité dans la distribution des revenus

Les indicateurs présentés jusqu'à présent s'attachent au « bas » de la distribution des revenus. Il est également intéressant d'étudier la distribution globale des revenus afin de voir de quelle manière les sociétés européennes partagent les richesses qu'elles produisent. Cela peut être illustré par deux indicateurs :

- **Le ratio S80/S20**: pour chaque pays, ce ratio compare le revenu total reçu par le quintile de revenu supérieur (les 20% de la population ayant le revenu le plus élevé) à celui perçu par le quintile de revenu inférieur (les 20% ayant le revenu le plus bas). Plus le ratio est élevé, plus la distribution des revenus est inégale.
- **Le coefficient de Gini**: alors que le ratio précédent n'est sensible qu'aux changements intervenant dans les quintiles supérieurs et inférieurs, le coefficient de Gini permet pour sa part de prendre en compte l'ensemble de la distribution des revenus. S'il y avait une égalité parfaite (chaque personne recevant le même revenu), ce coefficient vaudrait 0%; il atteindrait 100% si l'intégralité du revenu national se retrouvait entre les mains d'une seule personne. Comme pour le ratio S80/S20, plus ce coefficient est élevé, plus la distribution des revenus est inégale.

Graphique 8 – Ratio de quintiles de revenus S80/S20 et coefficient de Gini

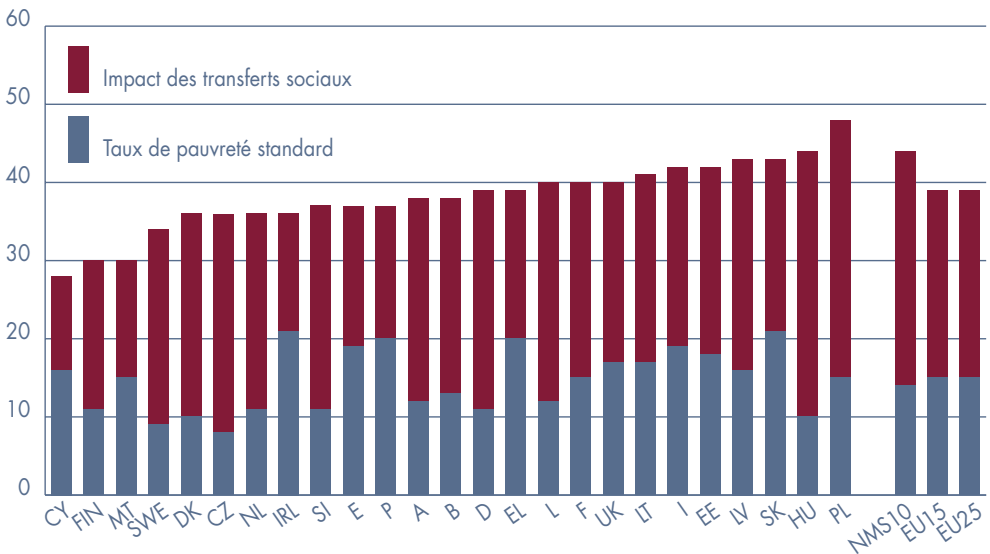


La moyenne de l'UE des 25 du ratio S80/S20 était de 4,4 en 2001, ce qui signifie que les « nantis » ont un revenu 4,4 fois supérieur aux « démunis ». Les ratios étaient compris entre 3,0 au Danemark et 6,5 au Portugal. Pour la même année de référence, le coefficient de Gini était de 28 pour l'UE des 25, allant de 22 au Danemark et en Slovaquie, à 37 au Portugal. Comme le montre le graphique 8, les classements basés sur les ratios S80/S20 et ceux basés sur le coefficient de Gini sont assez similaires.

L'impact des transferts sociaux

Les indicateurs de risque de pauvreté et de distribution des revenus, mentionnés ci-dessus, ont trait aux revenus après tous les transferts sociaux (dont les prestations de chômage, les pensions, les allocations familiales, etc.). Il est maintenant temps d'examiner l'effet redistributif de ces transferts sociaux et leur rôle dans la réduction du risque de pauvreté, en comparant le taux de risque de pauvreté standard et la situation hypothétique dans laquelle les transferts sociaux n'existeraient pas.

Graphique 9 – Taux de risque de pauvreté avant tous les transferts sociaux (pensions comprises) et après tous les transferts sociaux



Sans les transferts sociaux (pensions comprises), le risque de pauvreté serait considérablement plus élevé: 39% au lieu de 15% pour l'ensemble de la population de l'UE; 44% au lieu de 14% pour les nouveaux Etats membres. Notez que, dans chaque pays, ces taux sont calculés avec un seuil de 60% défini au niveau national sur la base du revenu total du ménage, c'est-à-dire comprenant l'intégralité des transferts sociaux.

Pour tous les Etats membres, l'impact des transferts sociaux est assez clair: ils diminuent de manière substantielle le niveau de risque de pauvreté et jouent dès lors un rôle politique très important.

D'où viennent ces données?

Les données pour les « vieux » Etats membres de l'UE proviennent du Panel Communautaire de Ménages (PCM), une enquête multidimensionnelle d'Eurostat sur les ménages (*) qui couvre divers aspects: revenu, santé, enseignement, logement, migration, caractéristiques socio-démographiques, y compris l'emploi, etc. L'échantillon comprend 60.500 ménages sélectionnés de manière aléatoire, soit environ 170.000 personnes. Le PCM étant un panel dont l'objet est d'interroger les mêmes individus chaque année, il vise à fournir des informations sur la dynamique sociale. A noter: l'année de référence pour les revenus est toujours

celle qui précède l'année de l'enquête. Ainsi, la plupart des données reprises ici concernent les revenus perçus en 2000.

Les données pour les 10 nouveaux Etats membres sont tirées de sources statistiques nationales. Etant donné l'absence d'une source de données commune pour ces pays, les indicateurs ne peuvent pas être considérés comme entièrement comparables entre eux, ni avec les données pour l'UE des 15. Toutefois, Eurostat considère qu'elles fournissent des informations précieuses sur la pauvreté.

(*) Voir le site web d'Eurostat:
<http://ep.eurostat.cec.eu.int>

Les « 18 » de Laeken

Voici les 18 indicateurs statistiques de pauvreté et d'exclusion sociale adoptés au Conseil européen de Laeken-Bruxelles en décembre 2001. Ils visent à permettre le suivi - de manière comparable - des avancées des Etats membres vers l'accomplissement des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Indicateurs primaires

1. Taux de bas revenus après transferts avec seuil de bas revenu fixé à 60% du revenu médian (avec répartitions par sexe, âge, statut professionnel le plus fréquent, type de ménage et régime d'occupation; à titre d'exemple, les valeurs pour les ménages typiques)
2. Répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus)
3. Persistance de bas revenus
4. Ecart médian de bas revenus
5. Cohésion régionale
6. Taux de chômage de longue durée
7. Personnes vivant dans des ménages sans emploi
8. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque
9. Espérance de vie à la naissance
10. Auto-évaluation de l'état de santé

Indicateurs secondaires

11. Répartition de part et d'autre du seuil à 60% du bas revenu médian
12. Taux de bas revenus établi à un moment « t »
13. Taux de bas revenus avant transferts
14. Distribution du revenu (coefficient de Gini)
15. Persistance de bas revenus (sur la base de 50% du revenu médian)
16. Part du chômage de longue durée
17. Taux de chômage de très longue durée
18. Personnes à faible niveau d'études

Les définitions exactes de ces 18 indicateurs sont reprises en annexe du rapport du comité de la protection sociale: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/indicator_fr.htm

Veuillez également noter que, depuis le Conseil de Laeken, des indicateurs ont été redéfinis et d'autres ajoutés. Voici l'annexe statistique du rapport conjoint sur l'inclusion 2003: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_fr.htm

En attendant les résultats d'EU-SILC...

Il ne suffit pas d'avoir les meilleurs indicateurs, encore faut-il que les données soient disponibles! Depuis plusieurs années, les données européennes relatives à la pauvreté et à l'exclusion sont tirées des enquêtes annuelles menées sur le panel communautaire des ménages, la première enquête ayant eu lieu en 1994 auprès d'environ 60.000 ménages en Europe. Mais les données les plus récentes issues de ce sondage datent de 2001! De plus, les données réellement comparables ne sont pas encore légion. Afin d'améliorer la récolte

des données, l'Union européenne a décidé de lancer « EU-SILC » (statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie). Ce nouvel outil permet la collecte annuelle de données depuis 2004, même si un groupe de pays (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande et Luxembourg) a déjà lancé un sondage exploratoire en 2003, tandis que d'autres (Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) n'ont démarré qu'en 2005. Les premières données sur les revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale, l'emploi et les conditions de vie (accès au logement, à la santé, à l'éducation, etc.) ne sont attendues que pour décembre 2006.

Des données relatives ou absolues?

Il existe deux types de données concernant le niveau global de pauvreté:

- Des données « absolues » utilisant certains indicateurs qui ne changent pas au cours du temps. Par exemple, l'impossibilité de pouvoir s'acheter un pardessus chaud, ou de manger un repas chaud deux fois par semaine.
- Des données « relatives » utilisant des indicateurs qui mesurent le nombre de personnes dont le revenu est inférieur à un certain pourcentage du revenu national. L'Union européenne considère les personnes en dessous de 60% du revenu national médian comme « en risque de pauvreté ».

Les deux types de données sont valables, mais elles disent des choses différentes à propos de la société. Les données relatives nous apprennent, de manière brute, la manière dont la société est divisée et dont les personnes sont exclues, du fait de leur pauvreté, d'une participation effective à cette société. Les données absolues montrent comment certaines personnes vivent en état de privation absolue.

La liste des indicateurs communs de pauvreté et d'exclusion sociale (dits « de Laeken ») a été élaborée en fonction de la situation au sein des quinze « anciens » Etats membres. Mais depuis le 1er mai 2004, dix nouveaux pays ont rejoint la maison européenne. Ces indicateurs sont-ils encore pertinents pour évaluer les avancées dans le domaine de la lutte contre l'exclusion? Dans les sociétés développées, les données relatives sont les plus intéressantes car elles expliquent comment le pays gère le partage des richesses. Dans les pays où les revenus sont statiques ou en déclin, comme dans de nombreux pays d'Europe Centrale et de l'Est, des données absolues sont nécessaires pour étudier l'efficacité des « filets de sécurité » - pour autant qu'ils existent - pour les plus pauvres.

Les notions de « pauvreté absolue » et de « pauvreté relative » sont d'autant plus importantes dans une Europe élargie que le seuil de pauvreté relative dans les nouveaux Etats membres est très bas en comparaison avec la moyenne de l'UE-15 (les revenus disponibles y étant bien moindres). Dans ce contexte, une mesure unique de « pauvreté relative » rendrait difficile la tenue de comparaisons pertinentes...



Chapitre 3

Que devient la pauvreté ? Incertitude des mesures de lutte contre la pauvreté - Défis de la « post-modernité »

Zsuzsa Ferge

Résumé

La pauvreté comme l'exclusion sociale font désormais partie des préoccupations sociales de l'UE. Or des constatations quantitatives controversées laissent à penser que le problème serait moins grave que ne le pense l'UE, que la pauvreté ne serait pas un vécu long, pénible et dommageable, et que l'exclusion sociale ne serait finalement qu'un ensemble complexe de maladies sociales.

S'agissant de la pauvreté chronique, les enquêtes n'aboutissent pas toujours aux mêmes résultats. Certaines dénotent un taux relativement important de pauvreté persistante, là où d'autres estiment que la pauvreté durable est rare, contrairement à ce que nous pourrions croire intuitivement. Les indicateurs de dénuement montrent que si beaucoup de gens connaissent une forme ou une autre de dénuement, la concomitance de plusieurs facteurs d'exclusion n'est pas fréquente. Il s'agit donc d'analyser ces variations de plus près.

Les stratégies et les possibilités de minimiser ou de se sortir de la pauvreté à court terme se multiplient. Il semblerait que la nature de la pauvreté ait changé : dans un monde où le nombre de sans-emploi (ou de « travailleurs pauvres ») augmente, l'avenir des grands groupes sociaux paraît moins sûr, éventuellement plus sombre, et le sort des individus moins prédéterminé. On ne résoudra pas le problème par des emplois atypiques ou non protégés, par exemple. Dans la réalité, de nombreuses personnes, et surtout des enfants, continuent de mener une vie que la pauvreté imprègne et dénature.

La pauvreté est-elle éphémère ?

Début 2002, l'Université centrale européenne a organisé un atelier au titre provocateur : « *La dynamique de la pauvreté : omnibus social ou wagon du quart monde ?*¹ » Le texte introductif opposait deux visions de la dynamique de pauvreté :

...Il est de tradition de rattacher les dynamiques qui sous-tendent la pauvreté à des mécanismes de reproduction sociale qui tiennent d'inégalités économiquement déterminées, inhérentes à la classe. Les approches théoriques qui décrivent la pauvreté en termes de « société 2/3-1/3 », de « quart monde » ou « d'exclusion sociale » mettent en exergue l'existence de divisions socio-économiques profondes et d'un dénuement persistant. ...À l'opposé, les bases théoriques de la « société du risque » ou de « la recherche d'un parcours de vie » s'attachent au caractère éphémère et à la mobilité des situations et des fonctions sociales qui caractérisent certains groupes ou individus.... Les preuves de va-et-vient parfois étonnamment intenses entre l'état de pauvreté et de non pauvreté au niveau des individus et des ménages s'accumulent... Ceci témoigne de l'existence de mécanismes efficaces permettant aux individus de se sortir de la pauvreté, ce qui réduit le risque de prise au piège de celle-ci. À dessein ou non, les résultats empiriques et les conclusions théoriques d'une recherche longitudinale lancent un défi à l'école « classique » de la recherche sur la pauvreté, qui prétend que la pauvreté engendre la pauvreté.

1 - <http://cps.ceu.hu/poverty2002.php> ;

Pour plus d'informations sur le programme, voyez [//www.ceu.hu/polsci/Workshop/program2.htm](http://www.ceu.hu/polsci/Workshop/program2.htm)

Ce document n'entend pas essayer de relever le défi lancé à « l'école classique ». Il se conçoit davantage comme une note de recherche tentant de tracer quelques pistes que comme une œuvre définitive.

Il existe effectivement des mouvements intenses entre les groupes de revenus (Fouarge et Layte, 2003, Jenkins et Rigg, 2001, documents de travail de l'EPAG en général, Spéder, 2000). Il n'est toutefois pas aisé de mesurer ces mouvements ; les résultats ne sont apparemment pas très fiables. Les premières tentatives hongroises de mesure de la pauvreté persistante aboutissent à des taux – parfois étonnamment – bas. Pour être plus précis, la seule enquête de l'après-transition s'est déroulée entre 1992 et 1997 et a abouti à des taux de pauvreté récurrente relativement faibles. Le ratio des ménages ayant été pauvres (moins de 50% du revenu moyen) au moins une fois en sept ans est de près de 30%. Le pourcentage de ceux qui ont été pauvres sur une période plus longue diminue radicalement avec le nombre d'années. Au bout de six ans, le pourcentage des personnes en situation de pauvreté permanente se réduit à quelque 2%. (Tableau 1). Une partie du problème tient à la définition de la pauvreté : lorsque celle-ci est légèrement plus généreuse, le taux de pauvreté persistante augmente. Spéder (2000) calcule le taux de pauvreté persistante sur la base de données longitudinales entre 1992 et 1994 à partir de différents seuils. Le ratio des « pauvres permanents » (trois fois pauvres en trois ans) s'élève à 3,1 en dessous de 50% du revenu moyen et à 7,1 en-dessous de 60%. Pour un pays pauvre (et en cours de paupérisation) ces taux sont étonnamment faibles.

Tableau 1

Incidence de la pauvreté monétaire en Hongrie entre 1992 et 1997 sur la base des données du panel TÁRKI. Répartition en pourcentage de la population, en fonction de l'incidence de la pauvreté (personnes en dessous de 50% du revenu moyen) sur une période de six ans, de 1992 à 1997.

Pourcentage de la population		
Nombre de fois pauvre	Chiffres de Zs. Spéder	Chiffres de la Banque mondiale
Jamais	73.6	72.1
Une fois	10.7	11.0
Deux fois	7.0	6.0
Trois fois	2.6	3.5
Quatre fois	1.7	2.8
Cinq fois	2.1	2.7
Six fois	2.3	2.0
Total	100.0	100.1
N	4497	

Source: Spéder 2002:72

Les données livrées par l'Office central hongrois de la statistique en ce qui concerne le budget des ménages (pour les quelques années où l'on dispose de statistiques de ce type) confirment les tendances. Le Tableau 2 vous donne les résultats de la pauvreté persistante sur deux périodes triennales des années 90. Dans les deux cas, le taux de pauvreté durant une des trois années se situe aux alentours de 10% ou en deçà, le taux de pauvreté « chronique » (pauvre les trois années durant) étant d'environ 3 %.

Tableau 2

Incidence de la pauvreté dans deux panels, Office central de la statistique. Pourcentage des ménages en dessous de 50% du revenu moyen.

	1993-95	1996-98
Pauvre une année	10.0	7.9
Pauvre deux années	3.4	3.9
Pauvre les trois années	2.6	2.9

Source : Havasi 2002, Central Statistics Office Rotational Panel Data of Household Budget Survey

Ces données semblent étayer la thèse d'une atténuation du « risque de prise au piège de la pauvreté ». Mais elles sont probablement davantage le fruit d'une méthode d'enquête qu'un portrait fidèle de la réalité. Les échantillons du panel présentent toujours des difficultés, surtout dans le cas des plus pauvres et des plus nantis, notamment du fait d'un fort taux de non-réponse. Dans une société en profonde mutation et en plein tourment, les difficultés se multiplient. Il est difficile, voire quasi impossible, de suivre le nombre croissant de sans-abri ou de ménages instables sur le point de déménager à cause de difficultés ou pour trouver un emploi, ni même ceux qui déménagent pour un meilleur logement. C'est la raison pour laquelle la mortalité du panel pose des défis inhabituels. L'Office central hongrois de la statistique n'a pas analysé comme il se devait les défauts de l'échantillon ni les méthodes du

HBS ; il a exploité des données à des fins pour lesquelles elles n'étaient pas adaptées. Il se peut que l'échantillon TARKI ait également été faussé dans une certaine mesure. En attendant, ces difficultés techniques n'expliquent pas totalement des constatations qui heurtent l'intuition et contredisent l'expérience quotidienne.

Dans d'autres pays, les données relatives à la pauvreté persistante ne sont guère plus cohérentes. Notre recherche nous a amenés à découvrir des données britanniques controversées. D'après une étude majeure de Gordon et al. (*Poverty and social exclusion in Britain, 2003*) « entre 1983 et 1990 le nombre de ménages en situation de pauvreté est passé de 14% à 21%. La proportion équivalente en 1999 était plus élevée encore avec plus de 24%. Le nombre de ménages en situation de pauvreté chronique et à long terme a toutefois baissé, passant de 4 % à 2,5%. »²

Dans le même temps, le taux de pauvreté persistante affiché par de nombreux panels occidentaux récents, y compris au Royaume-Uni, avoisine souvent les 10 %. Le rapport sur la situation sociale dans l'UE des 15 (2002) nous dit que « En 1998, 18% environ des citoyens de l'UE, soit 68 millions de personnes, étaient menacés par la pauvreté, autrement dit disposaient d'un revenu équivalent inférieur à 60% du revenu médian national. Près de la moitié d'entre eux étaient dans une telle situation depuis au moins trois années consécutives. » (CE 2002:11). Le rapport 2003 ajoute que dans la plupart des pays aucun changement significatif n'est à signaler. Le taux de pauvreté persistante, qui est le taux de ceux qui ont été pauvres cinq années de suite entre 1997 et 2001, stagne à 9%.

Tableau 3

Répartition de la pauvreté persistante avec seuil de revenu de 60% dans quelques pays

	Pauvre ni en 1993 ni en 1994	Pauvre en 1993 ou en 1994	Pauvre en 1993 et en 1994	Total
Allemagne	77.9	11.0	11.2	100.0
Danemark	85.7	9.5	4.8	100.0
Royaume-Uni	71.3	16.3	12.4	100.0
Grèce	71.1	14.9	14.0	100.0

Source : Layte et al, 2000 extrait du Tableau 6, données basées sur le panel communautaire des ménages.

Les résultats de la recherche laissent également à penser que dans l'Europe des 15, ce sont les pays les plus pauvres, surtout s'ils sont relativement inégalitaires et qu'ils ne sont pas particulièrement généreux dans la garantie d'un minimum de base, qui affichent les taux de pauvreté persistante les plus élevés. « Le taux de risque de pauvreté permanente va d'environ 3% au Danemark et 5% aux Pays-Bas à 14% en Grèce et 16% au Portugal. » (CE 2002: 93) Les résultats des pays scandinaves semblent intuitivement corrects : les faibles taux sont le fruit d'efforts politiques cohérents et prolongés.

En résumé, ces données relatives à la pauvreté persistante montrent des variations, et la plupart semblent réfuter la thèse du caractère éphémère de la pauvreté. Dans certains cas, elles peuvent témoigner d'une réalité changeante, d'un éventuel aspect de la « modernité fluide » (Bauman, 2000). On pourrait supposer que dans une société plus saine, plus aventureuse et plus individualisée, il serait possible de se sortir de la pauvreté quelque temps sans être en mesure toutefois de se débarrasser de la « destinée sociale » des pauvres. Il semblerait malheureusement que de nouvelles preuves accréditent largement la vision traditionnelle de la reproduction de la pauvreté et des dommages causés par la pauvreté persistante.

L'approche sociologique « classique » de la pauvreté postule que la famille dans laquelle on est né détermine profondément nos possibilités de vie physique et sociale. Par possibilités de vie physique, il faut entendre l'espérance de vie et le nombre d'années passées « en bonne santé ». Par possibilités de vie sociale, il faut entendre le statut social que l'on peut atteindre et le degré d'autonomie dans le « libre choix » de son parcours de vie (Ferge, 1982). Malgré la « modernité fluide », les chances de devenir pauvres ne sont pas devenues aléatoires. L'impact sur l'individu de facteurs tels que la famille, la société, l'économie, la culture, la socialisation précoce et l'éducation demeure immense. C'est un vieux phénomène que l'on a déjà bien décrit par le passé. Il ne manque pas de données décrivant les possibilités de vie sociale et physique dans la Hongrie contemporaine.

Alors que le niveau d'éducation s'accroît dans tous les pays européens, les inégalités dans le degré de scolarisation – qui prédétermine nos possibilités de vie sociale – peuvent s'accroître ou se résorber selon les efforts sociaux déployés. L'existence d'inégalités sociales persistantes parallèlement à un essor global de l'éducation est apparemment une caractéristique commune à de nombreux pays (Shavit-Blossfeld, 1993). Ces dernières années, les enquêtes du PISA (Programme International pour le Suivi des Acquis) ont abouti aux mêmes conclusions pour les cohortes les plus jeunes (OCDE 2005). Une analyse approfondie des données du PISA montre, par exemple, que les inégalités dans les résultats scolaires se rattachaient encore largement au statut social des familles, surtout dans les pays où les inégalités générales étaient fortes ou en augmentation, et où les méthodes éducatives « à la prussienne » restaient largement dominantes. Sur les 15 pays étudiés, la République tchèque, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie étaient ceux où la différence entre les résultats d'ensemble et les résultats de parents à faible statut était la plus marquée (Robert, 2004).

Les possibilités sociales renvoient aussi à la capacité de choisir librement sa vie. Plusieurs données probantes indiquent que ces choix, et notamment celui du parcours éducatif, restent tributaires de la condition sociale. Le nombre d'élèves en secondaire et dans le troisième cycle croît rapidement. Mais ceux qui ont pris un mauvais départ sont obligés de prendre une autre voie, ou choisissent une mauvaise école secondaire qui les conduit dans une impasse, ou ont des difficultés à accéder à la formation continue ou au marché.³

2 - Extrait d'un communiqué de presse de la Joseph Rowntree Foundation, dans Gordon et al., 2000.
<http://www.jrf.org.uk/pressroom/releases/110900.asp>

3 - En Hongrie, il n'y a pratiquement aucune statistique nationale de l'éducation qui soit ventilée par origine sociale. C'est la raison pour laquelle les résultats se basent sur un échantillon relativement restreint.

Tableau 4

Répartition des enfants en âge* de fréquenter le secondaire en Hongrie en 2001 par type d'établissement en fonction du niveau de formation du chef de ménage (%)

Type d'établissement secondaire fréquenté (si c'est le cas)	Niveau de formation du chef de ménage				Total (n)
	8 années de cours	Apprentissage industriel, ouvrier qualifié	Secondaire	Enseignement supérieur	
Lycée**	14	24	47	71	38 (87)
Secondaire technique	32	48	42	17	39 (88)
Écoles de formation professionnelle ***	41	26	8	11	20 (45)
Autre (travail, reste à la maison)	14	2	3	1	3 (10)
Total, % (n)	100 (29)	100 (89)	100 (76)	100 (35)	100 (229)

*Sans tenir compte de ceux qui sont encore dans l'enseignement primaire ** Voie royale vers l'enseignement supérieur
 *** Interdit pratiquement tout accès à l'enseignement supérieur

Source: ILO-PSS, Dögei et al, 2002

Les effets de la pauvreté de longue durée affectent plus particulièrement les possibilités de vie physique. Parmi la foule de données présentées ici, les informations récentes portant sur les inégalités sociales en Hongrie, notamment celles qui concernent l'espérance de vie, constituent un élément important des possibilités de vie physique. Alors que le pays affiche une amélioration de ses données globales de mortalité depuis le milieu

des années 90, les inégalités sociales demeurent significatives, et, surtout, s'accroissent.

Table 5

Espérance de vie et espérance de vie sans handicap des hommes et des femmes de plus de 25 ans en fonction de leur niveau d'éducation en Hongrie en 2001

Sexe	Niveau d'éducation (en années de cours)	Espérance de vie	Espérance de vie sans handicap	Différences entre groupes		
Hommes	0-8 années (a)	37.1	23.0			
	9-14 années (b)	49.9	32.5	b-a	12.8	9.5
	+ 15 années (c)	51.6	38.9	c-b	1.7	6.4
				c-a	14.5	15.9
Femmes	0-8 années (a)	50.3	25.7			
	9-14 années (b)	53.2	34.8	b-a	2.9	9.1
	+ 15 années (c)	55.4	39.0	c-b	2.2	4.2

Source: Kovács, 2003: 133.

La situation enregistrée en 2001 est le fruit de plusieurs tendances défavorables. Au cours des 15 dernières années (depuis la transition), la mortalité des groupes à fort niveau d'éducation a baissé, tandis que celle des groupes les moins éduqués a crû rapidement. L'écart entre la mortalité des groupes sociaux les mieux et les moins bien nantis s'est donc accentué (Kovacs, 2003:129). La Hongrie n'est apparemment pas la seule dans ce cas. Comme le montrent les études épidémiologiques aujourd'hui très prisées mais initiées à l'origine par Richard Wilkinson, la santé, la mortalité et les inégalités sont intimement corrélées. C'est ainsi que dans les pays qui ne peuvent contrôler l'accroissement de leurs inégalités sociales, l'inégalité devant la mort augmente. Cette assertion ne doit pas nous porter à croire que les tendances à l'aggravation de la situation sont inéluctables dans un monde qui se globalise : apparemment, la volonté politique, les efforts, le souci de l'autre – et sans doute l'argent – peuvent contribuer à promouvoir plus d'égalité.

Il y a quelques conclusions à tirer des indicateurs approuvés à Laeken dans le cadre de la stratégie d'inclusion de l'UE. Il nous paraît que les deux aspects de la pauvreté persistante présentent un intérêt : la pauvreté à court, voire même à moyen terme peut devenir plus éphémère lorsque subsistent de profonds facteurs sociaux. Il s'agit donc d'apporter un suivi aux deux termes de l'équation, éventuellement au travers des indicateurs de Laeken. Les données du panel donnant la mesure de la pauvreté chronique à court et à moyen terme figurent déjà parmi les indicateurs de Laeken. Elles ne sont toutefois pas très fiables. Sans doute faudrait-il trouver des mesures alternatives ou avoir plusieurs panels et comparer leurs résultats.

On trouve plus difficilement des indicateurs qui mesurent spécifiquement les effets de distorsion de la pauvreté et de l'exclusion sur les possibilités de vie sociale – même en se limitant à des indicateurs de niveau 3 (nationaux). Il se peut que les efforts déployés par l'UE et les États membres se traduisent par une amélioration des indicateurs au niveau macro. En attendant, l'amélioration des mesures globales risque de masquer un accroissement des inégalités, comme c'est le cas pour la mortalité. Tant les « retombées » spontanées que les interventions politiques délibérées ne touchent finalement que les plus faciles à atteindre. D'où un phénomène pratiquement constant « d'écramage », qui introduit une séparation supplémentaire entre ceux qui parviennent à rentrer dans la « société normale » et les autres.

L'UE a accepté le problème sans réagir : il existe deux phénomènes pour lesquels l'inégalité est inscrite dans les indicateurs de niveau 1. Les deux mesures directes de l'inégalité sont la répartition des revenus par quintile, et « la proportion des personnes qui n'atteignent pas 65 ans ou le ratio de ceux qui appartiennent au premier et au dernier quintiles et dont la santé est mauvaise ou très mauvaise selon la définition de l'OMS ». Bien d'autres indicateurs (pratiquement toutes les mesures de la pauvreté, dont notamment le taux des personnes vivant avec moins de 60% du revenu médian) se rapportent évidemment aux inégalités, mais sans en révéler toute l'étendue.

Comme l'exclusion et la pauvreté ne se résument pas à des valeurs absolues, mais correspondent également à des structures et à l'ensemble du tissu social, il importe de suivre l'évolution des inégalités sociales dans d'autres domaines. La chose est d'autant plus importante qu'on nous recommande aujourd'hui de ventiler les chiffres par sexe et par région. Sans nier l'importance de ces facteurs, ils ne sont pas forcément ceux qui expliquent le mieux les inégalités. Il revient aux pays de voir s'ils souhaitent inclure parmi les indicateurs de niveau 3 des indicateurs intergénérationnels mettant en évidence les schémas de reproduction sociale.

L'exclusion est-elle constante ?

L'introduction du concept d'exclusion sociale comme phénomène complexe et dynamique répond à une volonté de délimitation des facteurs qui menacent la cohésion sociale et les mécanismes générateurs de marginalisation et d'exclusion. On a maintes fois tenté de rendre ce concept opérationnel. Les mesures essaient généralement de tenir compte de la complexité des processus et donc conjuguent divers facteurs ou traits distinctifs de l'exclusion. D'un point de vue théorique, l'exclusion peut être définie comme « le manque de participation aux aspects essentiels de la société » (Burchardt, 2000:387). On pourrait aussi parler de « dénuement multiple », qui conjuguerait plusieurs faibles niveaux de ressources ou de capitaux permettant d'améliorer les possibilités et la qualité de vie. Cette approche permet de construire un modèle basé sur des indicateurs de pouvoir, de possession, de revenus, d'information, de réseaux sociaux pertinents, voire même de prestige social. Une troisième approche serait celle qui s'appuierait sur la « constance de la fragmentation », c'est-à-dire sur une tentative de mise au jour des barrières et des différences qui distinguent les personnes en situation de dénuement du reste de la population (les ghettos,

par exemple). On peut panacher diverses causes et conséquences présumées, ou se contenter d'élaborer un corpus d'indicateurs qui, sur un plan intuitif comme sur un plan statistique, semblent utiles à la structuration des situations sociales.

Quel que soit le modèle explicitement ou implicitement utilisé, on ne peut éviter l'écueil d'un nombre d'indicateurs limité et donc d'une simplification de la réalité. Quoi qu'il en soit, les constatations tirées d'indicateurs composites révèlent plus d'instabilité que de permanence dans le dénuement. Les maux sociaux qui peuvent conduire à l'exclusion sociale (un mauvais positionnement sur le marché de l'emploi, par exemple, ou un faible niveau des ressources socialement importantes comme un faible revenu, de mauvaises conditions de logement, la pénurie de services sociaux adaptés, un faible maillage social) peuvent isolément affecter jusqu'à 20-30 % de la population suivant la définition des seuils. Leur occurrence simultanée ne concerne toutefois qu'une minorité de personnes dont le nombre décroît d'autant plus rapidement que l'on mesure le cumul des maux. Cette constatation est pratiquement indépendante des types et du nombre de dimensions de l'exclusion considérés. Plusieurs enquêtes britanniques et hongroises la confirment.

Tonia Burchardt s'est servie de la première vague du panel des ménages britanniques pour construire un modèle de dénuement basé sur la participation. La mesure qu'elle a bâtie est formée d'indicateurs supposés caractériser la participation à la consommation, à la production, à la vie politique et aux relations personnelles (comme toujours, on peut discuter de la façon dont ces dimensions ont été rendues opérationnelles : la consommation y est comprise comme un niveau de vie raisonnable, son indicateur étant un faible revenu ; la production y est interprétée comme le fait d'avoir un travail rémunéré ou une activité de prise en charge, etc.). L'étendue de la non-participation dans chaque dimension varie entre 10 et 18%. Dès que l'on combine les dimensions, les taux chutent, pour atteindre pratiquement zéro lorsque toutes les dimensions sont cumulées.

Tableau 6

Étendue de la non-participation lors de la vague 1, ménages britanniques, 1991

Dimension	Pourcentage de ménages se situant sous le seuil « d'exclusion »
Consommation	17.7
Production	10.3
Engagement politique	13.2
Interaction sociale	12.3
N	9912

Source: Burchardt, 2000: 392.

Tableau 7

Non participation à plus d'une dimension lors de la vague 1, ménages britanniques, 1991

Nombre de dimensions	Pourcentage de l'échantillon
0	61.6
1	28.6
2	7.7
3	1.8
4	0.3
0-4 (Total)	100.0

Source: Burchardt, 2000: 394.

Havasi (2002) s'est servie de l'enquête sur le budget des ménages de l'Office central de la statistique pour estimer l'étendue de la « pauvreté pluridimensionnelle » ou de « l'exclusion », en se servant indistinctement de ces deux termes. Elle définit cinq caractéristiques de la pauvreté des ménages, à savoir : la pauvreté monétaire, la pauvreté de consommation, la pauvreté subjective, la pauvreté de logement et la pauvreté d'ameublement du logement. Elle définit l'exclusion comme le cumul d'au moins trois de ces cinq caractéristiques. Selon cette approche, le taux de ménages « exclus » s'élève à 11%. Le cumul de plus de trois formes de dénuement

est rare ; elle ne concerne que 4% des ménages ; le cumul des cinq formes ne concerne que 1,5% des ménages.

Tableau 8

Pauvreté pluridimensionnelle dans les ménages hongrois, 2000, en %
Enquête sur le budget des ménages,
Office central de la statistique

	2000
Aucune caractéristique de pauvreté	42.9
Une seule dimension de pauvreté	30.4
Uniquement la pauvreté monétaire	4.5
Uniquement la pauvreté de consommation	10.7
Uniquement la pauvreté subjective	6.4
Uniquement la pauvreté de logement	5.0
Uniquement la pauvreté d'ameublement du logement	4.6
Deux dimensions de pauvreté	14.3
Trois dimensions de pauvreté	6.7
Quatre dimensions de pauvreté	2.9
Cinq dimensions de pauvreté	1.5
Total	100.0

Source: Havasi, 2002.

Les deux enquêtes précitées couvraient l'ensemble de la population. Dans les deux cas, le dénuement multiple, ou l'exclusion « complète » au sens du cumul de nombreux maux sociaux, apparaît comme un phénomène relativement rare. Pour examiner le problème de plus près, la méthode choisie a consisté à ne se concentrer

que sur la pauvreté monétaire. En 2001, le Poverty Research Centre a effectué une enquête ne couvrant que les 30 % les plus pauvres de la population⁴ et dont le principal objet était l'accès aux systèmes d'assistance et de protection sociales. Les informations recueillies ont permis de construire divers modèles « d'exclusion sociale ». Plusieurs cadres ont été utilisés. Certains autour de facteurs que l'on peut qualifier de « causes » principales de la pauvreté (faible niveau éducatif, ne pas avoir d'emploi, etc.), d'autres à partir des « effets » présumés, d'autres enfin à partir des deux. Diverses ressources, dimensions objectives et subjectives ont également été utilisées tour à tour. Il n'y a pas de « bonne » façon de définir l'exclusion. La corrélation entre les problèmes sociaux est toujours forte. Le dénuement multiple ne concerne toutefois qu'une minorité de ménages, même parmi ceux en situation de pauvreté monétaire.

4 - En 2001, notre équipe a procédé à deux enquêtes, commanditées par le Bureau international du travail. Toutes deux ont porté sur 1000 ménages ; dans les deux cas, les répondants avaient entre 18 et 60 ans. La première enquête concernait la sécurité élémentaire et au travail, dans le cadre du Programme Infocus sur la sécurité socio-économique. Dans le présent document, nous y faisons référence sous le vocable ILO-PSS (Dögei et al, 2002). La deuxième enquête concernait le système de sécurité sociale, la pauvreté et l'exclusion. L'échantillon n'incluait que le tiers le plus pauvre de la population, soit les ménages disposant d'un revenu mensuel par habitant de moins de 20 000 forints. Elle s'inscrivait dans un projet de l'Équipe d'Europe centrale et orientale du BIT. Nous y faisons référence sous le vocable ILO-POV

Le Tableau 9 dépeint l'exclusion comme le manque « structuré » de ressources essentielles à l'inclusion sociale, à savoir notamment le cumul d'un faible taux d'activité, d'un faible revenu, d'un faible niveau d'éducation et d'un mauvais logement. Ces résultats sont présentés pour les Roms et les non-Roms pauvres en mettant en exergue la situation particulièrement désastreuse des Roms en termes « d'exclusion structurée ».

(Quelques facteurs utilisés : 1. Absence d'emploi actif (act) ; 2. Faible niveau d'éducation du chef de ménage (édu) ; 3. Faible revenu, équivalent du revenu du ménage par rapport au revenu médian (rev) ; 4. Au moins trois problèmes de logement sur neuf.

Tableau 9

Modèle d'exclusion sociale bâti sur la présence simultanée de quatre principaux facteurs d'exclusion au sein de l'échantillon de pauvres. Enquête ILO-POV, 2001

	Ménages		Total
	sans Rom	avec Rom	
n (nombre dans l'échantillon de pauvres)	832	213	1045
Aucun des problèmes			
Aucun des problèmes	34	4	28
Un problème			
Aucun salaire dans ménage. act (1)	4	1	3
Faible niv. édu chef ménage. édu (2)	8	5	8
Revenu inférieur au rev. médian. rev (3)	13	3	11
Au moins 3 problèmes avec logement. log (4)	4	2	4
Sous-total	29	11	26
Deux problèmes			
act. édu (1.2)	3	3	3
act. rev (1.3)	9	3	7
act. log (1.4)	1	0	1
édu. rev (2.3)	5	14	7
édu. log (2.4)	2	6	3
rev. log (3.4)	3	1	2
Sous-total	23	27	23
Trois problèmes et plus			
act. édu. rev (1.2.3)	6	23	10
act. édu. log (1.2.4)	0	2	1
act. rev. log (1.3.4)	3	3	3
édu. rev. log (2.3.4)	2	4	2
Les quatre (1.2.3.4)	3	25	7
Sous-total	14	57	23
	100	100	100

Source: ILO_POV, Ferge et al, 2002.

Le Tableau 10 répartit l'échantillon étudié suivant un grand nombre de facteurs de dénuement ou d'exclusion. Les aspects de dénuement sont les quatre items évoqués précédemment, plus trois items de consommation (à court d'argent pour l'alimentation à la fin du mois, à court d'argent pour les médicaments et à court d'argent pour payer le chauffage durant l'hiver), un item de santé (toute personne de la famille qui aurait besoin de soins médicaux constants) et un item censé symboliser

les contacts sociaux (pouvoir fêter Noël). Dans les deux approches, l'exclusion sous forme de dénuement multiple est relativement rare pour l'échantillon considéré, y compris parmi les groupes les plus vulnérables. Les Roms sont l'exception criante : leur dénuement est plus profond, plus constant, et leur dénuement multiple atteint des niveaux significatifs⁵. Il semblerait que les effets de la pauvreté, y compris ceux des préjugés, soient exacerbés dans la « communauté Rom ».

Tableau 10

Accumulation of problems in Hungarian Roma and non-Roma poor households - ILO-POV 2001

Nombre de problèmes liés à la pauvreté (sur 9)	Aucun Rom dans le ménage	Rom(s) dans le ménage	Ensemble des ménages
Aucun	17	1	14
Un	23	4	19
Deux ou trois	35	17	31
Quatre ou cinq	19	38	23
Six et plus	6	40	13
Total	100	100	100
n	826	210	1036

Source: ILO-POV, Ferge et al, 2002.

Il peut y avoir des explications techniques et de fond à ce caractère non permanent du dénuement. Plutôt que d'analyser ces explications dans le détail, examinons quelques idées qui nous permettront de mieux cerner les observations permettant d'expliquer ce caractère changeant ou non-permanent ».

Tentatives d'explication de la variabilité à court terme des revenus, de la non-permanence du dénuement et de l'immuabilité de la pauvreté

5 - Dans une enquête comparative transnationale, J. Ladanyi et I. Szelenyi ont montré que la situation des Roms de Hongrie restait plus enviable que celle des fortes populations de Roms vivant dans des pays voisins (Ladanyi-Szelenyi, 2002).

Nouvelles stratégies précaires pour gagner de l'argent

Les pauvres appliquent toujours diverses stratégies de survie (Sik et Redmond, 2000). Heures supplémentaires payées, services rendus à charge de revanche, production domestique, etc. étaient monnaie courante même lorsque les gens avaient un emploi stable sous le régime du socialisme d'État. L'éventail de ces stratégies s'est considérablement élargi après 1990. Par nécessité : les nouvelles libertés et les nouvelles richesses ont également créé de nouvelles opportunités. Ces nouvelles stratégies concernent aussi bien les courts passages dans ou hors de la pauvreté que le caractère non permanent du dénuement.

Les formes « atypiques » et précaires de travail rémunéré et d'accès aux biens se sont multipliées. Bien plus que par le

passé, le recrutement de travailleurs intéresse les employeurs qui peuvent plus facilement les exploiter : ils leur reviennent nettement moins cher en paiement direct et frais de main-d'œuvre. Pour les travailleurs « clandestins », cela signifie l'absence totale de droits du travail et de droits sociaux (facilement licenciés, pas d'indemnités en cas de maladie, pas de cotisation à une caisse de retraite, etc.).

Les possibilités marginales et occasionnelles de gagner de l'argent sont plus nombreuses. Les riches ont davantage besoin de services occasionnels et l'abondance sociale met davantage de biens au rebut qu'on ne peut en collecter, en utiliser ou en vendre. Les institutions qui proposent une aide privée ou publique se sont, elles aussi, multipliées, offrant aux pauvres un nouveau champ de « concurrence ». Des pratiques telles que la mendicité ou la pseudo-mendicité ont refait leur apparition. Le métier de voleur (avec des gangs spécialisés dans les autoradios ou dans les petits objets dérobés dans les résidences secondaires) entre dans la norme. Le recours au crédit pour survivre au quotidien de même que l'usure, forme d'exploitation de ce besoin, se généralisent.

Toutes ces stratégies ont un effet à double tranchant. D'un côté, les revenus peuvent augmenter et la pauvreté monétaire disparaître de temps à autre lorsqu'une démarche (légale, semi-légale ou illégale) réussit. Tout répit, même temporaire, apporte un soulagement. Mais d'un autre côté, des rentrées généralement inégales ne permettent ni de prévoir ni de planifier l'avenir. La plupart de ces stratégies s'accompagnent en outre de nouveaux risques à court et à

moyen terme de travail non protégé et de condamnation à des peines de prison. L'incertitude et ces nouveaux risques sont eux-mêmes facteurs d'exclusion.

Exploitation des déchets de l'abondance

Voici plus de 30 ans, Herbert Gans écrivait qu'une des fonctions du pauvre était « d'acheter les biens dont plus personne ne veut et ainsi prolonger leur utilité économique : le pain, les fruits et les légumes de la veille qui autrement finiraient à la poubelle, les vêtements de seconde main, les voitures qui se déginglissent et les logements décatés. » (Gans. 1971) Depuis, la variété de l'offre de biens s'est largement étendue, de même que les modes d'accès à ces biens. Même dans les pays les plus pauvres d'Europe, une partie de la société a acquis suffisamment d'aisance pour suivre les canons de la société de consommation : acheter rapidement, jeter facilement. Les variantes bon marché ou au rebut sont souvent à la portée des pauvres. Ceux-ci continuent d'acheter des secondes mains ou des choses rassisées, en solde ou périmées (il y a de nombreuses nouvelles formes de chasse au prix et de concurrence des prix). Mais plus souvent, ils obtiennent les choses « gratuitement » auprès d'organisations caritatives (de plus en plus nombreuses) ou en fouillant nos montagnes de déchets. Le cadre de vie du pauvre ressemble de plus en plus à un capharnaüm de biens, d'objets et de symboles mal assortis, où le téléphone portable et les W.C. extérieurs forment un couple étrange, mais nullement inhabituel. L'apparente variabilité du dénuement n'est qu'un reflet de cette réalité.

Tableau 11

Revenus escomptés par la famille l'année prochaine : répartition par ménage en fonction de la situation monétaire escomptée, %

La situation monétaire de la famille				
	va s'améliorer	ne changera pas	va se dégrader	
Ensemble de la population. ILO-PSS				Total
Tiers inférieur	8	55	37	100
2	16	61	23	100
Tiers supérieur	17	54	29	100
	14	57	30	100

Source: ILO-PSS, Dögei and al, 2002.

Le désespoir, facteur d'immuabilité

Un des mécanismes de perpétuation de la pauvreté n'est autre que le cercle vicieux engendré par la marginalité. Pour se sortir de la misère, il faut non seulement avoir une véritable opportunité, mais aussi la volonté et l'espoir de s'en sortir. Or il semblerait que la pauvreté conduite à envisager l'avenir de manière pessimiste et désespérée. En 2001, la Hongrie n'était plus en crise. Ceux dont la situation s'était déjà consolidée espéraient des jours encore meilleurs. Les attentes des pauvres, des chômeurs, des Roms étaient en revanche bien moindres. Alors que 13% de l'ensemble des habitants s'attendaient à une dégradation de leur situation monétaire, ce taux était de 39% pour l'échantillon des pauvres et de 59% pour les Roms. Ces résultats portent à croire que le désespoir s'enracine dans le vécu de vaines tentatives et d'espoirs déçus, et qu'il gangrène tout.

Peut-être un indicateur décisif

Les éléments considérés comme facteurs de pauvreté se multiplient. L'avis des spécialistes en sciences sociales s'enrichit souvent de l'implication du public (Gordon et al. 2000:52), et plus récemment de l'expérience directe des personnes en situation de pauvreté. EAPN et des organisations civiles nationales s'enquêtent régulièrement auprès des pauvres de leurs besoins et de leurs avis, notamment à propos des indicateurs de Laeken. Le corpus d'indicateurs qui semblent (et souvent sont) décisifs s'élargit. Les groupes membres d'EAPN ont défini un ensemble d'indicateurs pour mesurer, par exemple, la force des droits (périodes d'attente, à propos de l'assistance, etc.). Certains problèmes sont communs à la plupart des pays, d'autres purement nationaux. En Hongrie, par exemple, une discussion avec des travailleurs sociaux et des personnes en situation de pauvreté a permis d'entendre que le grand nombre de personnes qui touchent le salaire minimum (impliquant des prestations sociales et des retraites de faible niveau) suscitait une inquiétude. Dans certains pays, le nombre de personnes touchant le salaire minimum devrait en effet devenir un indicateur de niveau 3. Les mères qui participaient à ce groupe s'inquiétaient énormément de l'absentéisme scolaire consécutif aux maladies. Elles ont expliqué les corrélations directes entre

la pauvreté et les raisons et les conséquences de cet absentéisme scolaire, et les mesures politiques qui devraient être prises pour résoudre le problème. Elles avaient raison. En attendant, l'extension infinie du corpus d'indicateurs crée de nouvelles difficultés.

La multiplication des indicateurs requiert la définition d'indicateurs composites, qui correspondent à des ensembles ou « paniers » de biens et de services de tous ordres⁶. Les indicateurs composites sont à double tranchant : ils offrent un système rapide et apparemment clair mais ils estompent la réalité quotidienne. Maniés avec précaution, les indicateurs composites sont très utiles pour comprendre la pauvreté et les politiques y afférentes. Si l'on tient compte de ce qui a déjà été dit de « l'incohérence post-moderne », les indicateurs isolés sont irremplaçables.

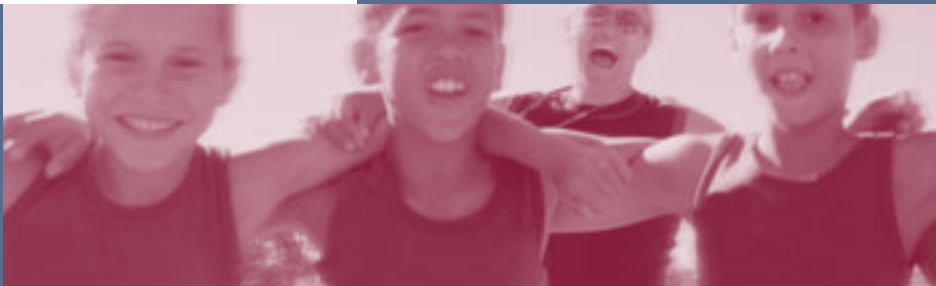
Il existe néanmoins certains facteurs qui peuvent par eux-mêmes être générateurs de profonde misère et/ou d'exclusion, même s'il s'agit de « circonstances atténuantes » qui produisent un indicateur composite relativement favorable. Les recherches ont toutefois montré qu'il y a des facteurs moins évidents. En voici deux exemples : même l'État le plus généreux ne peut qu'atténuer une partie des difficultés rencontrées par une famille ayant un enfant gravement handicapé ou nécessitant des soins 24 heures sur 24. Si l'aide (financière et médicale) de l'État est insuffisante, la famille tombera inéluctablement dans la pauvreté et finalement l'exclusion (Bass. 2004). L'autre exemple est celui des ghettos de pauvres, de Roms ou d'autres communautés. Vu l'accroissement des inégalités sociales et de logement, il y a de plus en plus de ghettos (créer des indicateurs pour décrire la situation des ghettos est un autre sujet). Même après moult recherches, il s'avère au final bien difficile d'identifier le phénomène qui provoque ou qui explique la pauvreté et l'exclusion.

En conclusion, la variabilité des revenus et les incohérences du « dénuement multiple » sont sans doute le reflet de la réalité. Il semblerait que la pluralité « post-moderne » ou « l'incohérence post-moderne » et l'individualisation des modes de vie aient atteint la Hongrie. En apparence du moins, de nouvelles tendances se sont répercutées jusqu'aux pauvres. Les nouvelles possibilités de s'en sortir sont parfois utiles à long terme. Mais comme nous l'avons vu dans ce chapitre, elles n'offrent pas de solution face à une pauvreté de longue durée, répétée et qui se perpétue spontanément, du moins si rien n'est fait pour la contrer.

6 - Projet européen d'indicateurs de pauvreté à partir de l'expérience des personnes vivant en pauvreté. Projet financé par la Commission européenne. Voyez <http://www.eapn.org>.



PARTIE 2



Analyses et portraits
Domaines clés à aborder
pour atteindre
l'Europe que nous voulons



Chapitre 4

Une bonne vie pour tous

Michaela Moser

La réalité sociale des gouffres croissants

Selon des statistiques officielles⁷ de l'UE, au moins 68 millions de personnes, soit 15% de la population totale de l'UE, se retrouvent forcées de vivre en situation de pauvreté. Si l'on compare ce chiffre avec le nombre d'habitants des Etats membres de l'UE, ces personnes formeraient le deuxième Etat de l'Union (devancées seulement par les habitants de l'Allemagne) et, en tant que tel, elles devraient certainement, en théorie, exercer une influence considérable sur les politiques de l'UE. En réalité toutefois, les personnes en situation de pauvreté dans l'UE sont généralement tenues muettes et invisibles lorsqu'il s'agit de décider des priorités politiques et de l'avenir de l'Europe.

Bon nombre d'ONG qui travaillent jour après jour avec et pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ont dû faire face à une croissance constante de la pauvreté ces dernières années, à l'augmentation du nombre de leurs clients, ainsi qu'à la gravité de leurs problèmes. Ainsi, il est évident que la politique de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de lutte contre ces phénomènes a connu un échec flagrant.

Même si les données concernant la pauvreté et l'exclusion sociale sont relativement bonnes (du moins au sein de l'UE des 15), et se sont même améliorées avec l'introduction de la méthode SILC de l'UE, qui inclut les indicateurs de Laeken et va plus loin qu'une étude centrée uniquement sur le revenu, il reste de nombreux défis à relever avant que les statistiques ne puissent donner une image plus précise de la situation sociale.

Parmi les principaux défis concernant les données, on compte les suivants : tout d'abord, la présence dans bon nombre des nouveaux Etats membres d'une majorité de personnes disposant de faibles revenus devrait être prise en compte lorsque l'on discute de la définition et du calcul des seuils de pauvreté⁸.

Deuxièmement, la répartition des revenus entre les membres des familles doit être analysée; en outre, les personnes qui ne vivent pas dans des ménages privés (parce qu'elles séjournent dans des centres d'accueil, des foyers pour personnes âgées etc.) doivent être incluses dans l'étude. De plus, les indicateurs utilisés doivent être précisés et étendus en permanence afin d'inclure les besoins, les expériences et les opinions de tous les acteurs concernés et, de façon plus importante encore, des personnes en situation de pauvreté⁹.

D'autre part, il faudra toujours se pencher sur la réalité vécue par les personnes en situation de pauvreté, qui ne pourra jamais être correctement couverte par les statistiques. Pour avoir une idée précise de la réalité sociale, les histoires de la vie quotidienne et les combats menés au jour le jour par les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale doivent être notés et enregistrés.

Il est important de partager ces histoires, comme celles reprises dans cet ouvrage, qui ne présentent pas les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale comme de simples victimes, mais qui montrent leurs problèmes, ainsi que leurs forces et leur capacité à survivre malgré les pires obstacles. Dans le même temps, ceux qui parlent de pauvreté ne peuvent rester silencieux sur la question de la richesse. Tel fut le slogan utilisé par le réseau de lutte contre la pauvreté autrichien pour annoncer sa première conférence sur la richesse en 1998¹⁰.

Non seulement la pauvreté augmente, mais la richesse s'accroît également dans le même temps. Malheureusement, les données sur la richesse sont encore pires que celles sur la pauvreté. Certains Etats membres de l'UE, comme l'Allemagne par exemple, et plus récemment l'Autriche, ont commencé à inclure un rapport sur la richesse dans leurs rapports sociaux nationaux, mais il semble qu'il n'existe pas de données européennes en la matière.

Pourtant, d'après certains indicateurs, le gouffre se creuse également de ce point de vue. Par exemple, les données sur la propriété et la richesse privée en Autriche montrent qu'environ un tiers de la richesse (34%) est détenue par les 1% les plus riches, un autre tiers (35%) par les 2-10% "bien nantis", et le restant par les 90% de personnes jouissant d'un "faible" revenu. Si le fait que ces données sont disponibles doit être considéré comme une avancée positive, les rapports allemand et autrichien manquent d'une analyse des causes, ainsi que de données spécifiques et reliées à la problématique de l'égalité des chances hommes/femmes.

Les riches possibilités de la richesse

Plutôt que de diaboliser la richesse, il faudrait se concentrer sur son potentiel inhérent qui pourrait véritablement être dégagé si l'on modifiait les mécanismes de (re)distribution. En particulier à une époque où l'"économie" est l'un des mots clés les plus populaires parmi de nombreux politiques, il conviendrait de modifier notre point de vue sur la richesse de l'UE afin de rompre avec la logique d'austérité. Ainsi, la définition de la richesse doit être remise en question de la même façon que les définitions de la pauvreté le sont. Etonnamment, il n'existe même

pas de définition économique normative de la richesse. Des études définissent comme riche quelqu'un capable de vivre des revenus nets de ses biens sans devoir travailler pour vivre.

Selon le premier rapport allemand sur la richesse (publié en 2001), ceux qui gagnent plus du double du revenu moyen et qui possèdent le triple de la propriété et des biens bruts moyens sont appelés les riches. Le Rapport mondial sur la Richesse (une étude annuelle de Merrill Lynch et Cap Gemini) parle de "High net worth Individuals (HNWI) - Individus à haute valeur nette" pour qualifier les personnes possédant plus d'un million USD. Selon leur publication la plus récente, cela concerne quelque 7,7 millions de personnes au niveau mondial (parmi lesquelles 70,000 Ultra-HNWI possédant plus de 30 millions USD en avoirs financiers)¹¹.

Toutefois, le terme « richesse » ne doit pas se limiter uniquement à la propriété et aux biens – une société peut également être riche de services et de biens publics. De même, la richesse des individus n'est pas seulement déterminée par ce qu'ils possèdent, mais dans une plus large mesure, par ce qu'ils peuvent faire et par ce qu'ils ont (voir ci-dessous). Ainsi, la qualité de vie individuelle dépend dans une large mesure du plein accès à des services et à des biens sociaux de haute qualité.

L'avidité, force motrice de la croissance de la richesse¹²

Dès le dix-huitième siècle, Adam Smith, dans sa théorie économique classique, définit les êtres humains comme des êtres dotés d'une force d'acquisition. Ce faisant, il a réussi à transformer l'avidité, qui était considérée comme

7 - Voir Partie 1 – Chapitre 2: Quelques statistiques.

8 - Pour une discussion plus détaillée sur l'état des données, voir le Chapitre 3 du présent livre.

9 - Pour des suggestions de meilleurs indicateurs, voir "indicateurs de pauvreté à partir de l'expérience de personnes vivant en situation de pauvreté – Rapport final d'un projet européen" –<http://www.eapn.org>

10 - Voir: "Wer von Armut spricht, darf von Reichtum nicht schweigen") Martin Schenk et al (Hrsg.): Armut in Österreich, Wien 1998.

11 - Rapport mondial sur la Santé (Capgemini/Merrill Lynch, 2004). Il convient de comparer ces chiffres aux 390 millions de personnes qui – d'après la campagne des Objectifs du Millénaire de Développement – doivent vivre avec moins d'un dollar par jour ! Pour de plus amples informations sur la dimension mondiale de la lutte contre la pauvreté, voir le chapitre 9 du présent livre.

12 - Les réflexions qui suivent se basent sur les travaux de l'économiste alternative autrichienne Luise Gubitzer. Voir Luise Gubitzer: Reichtum ist begehrllich, In: Armutskonferenz/Attac/Beigewum (Hrsg.): Was Reichtümer vermögen. Warum reiche Gesellschaften bei Pensionen, Gesundheit und Sozialem sparen, Wien 2004, 98-117

un péché, en force motrice de l'économie. Depuis lors, le désir infini et la croissance constituent des valeurs centrales, non seulement d'une économie capitaliste, mais, de plus en plus, également de la société en général.

Pour une nouvelle perspective sur la richesse – et, par conséquent, également une nouvelle façon plus juste de la distribuer –, certains des principaux principes économiques doivent être remis en question.

Historiquement, l'économie a toujours été vue comme la distribution de denrées rares. Mais aujourd'hui, du moins dans les pays industrialisés, la rareté des denrées n'existe pas. Au contraire, les pays industrialisés vivent dans des sociétés d'abondance, ce qui indique clairement que la pauvreté pourrait être éradiquée s'il y avait une volonté politique de redistribuer la richesse.

L'influence croissante des très riches

Une autre évolution préoccupante liée à la richesse croissante d'un petit nombre de personnes est l'augmentation de leur influence, non seulement sur la politique économique, mais sur la politique en général.

De plus en plus, le pouvoir de la définition appartient aux très riches. Selon leurs valeurs et leurs besoins, le concept de liberté par exemple se limite de plus en plus à la seule liberté économique, alors que la responsabilité et la solidarité tendent à être considérées comme des qualités (valeurs) purement personnelles plutôt que comme les devoirs d'une société. Dans le même temps, la sécurité est surtout vue comme le besoin de garantir la sécurité de la propriété, alors que la justice n'est plus perçue comme une valeur vers laquelle tendre puisque les processus du marché libre sont censés tout réguler de la meilleure façon qui soit.

On constate une diminution des budgets pour les dépenses du secteur public (y compris les services sociaux et l'infrastructure) au fur et à mesure que la responsabilité des gouvernements est transférée vers les riches. Alors qu'une classe dirigeante de « jeunes hommes riches, blancs et éduqués, dont l'éducation consiste principalement à jouer à la Bourse » (Luise Gubitzer) semble reprendre des rôles politiques clés, on assiste à un changement significatif du climat social.

Discréditer l'Etat providence et un système fiscal basé sur la solidarité fait autant partie de cette évolution que la privatisation croissante et la libéralisation des services publics, qui ne sont que quelques indicateurs du fait que les principes de l'économie de marché s'imposent dans tous les domaines de notre vie, y compris les ménages individuels, le secteur non marchand et l'Etat lui-même.

Une société riche

Toutefois, répétons-le, la richesse d'une société pourrait être considérée et distribuée différemment. Si ce qui compte, c'est une bonne vie pour tous les membres d'une société, une société riche serait une société capable de garantir un revenu minimum pour tous, un accès aisé aux services et biens sociaux (éducation, prévention sanitaire, transports publics, dispositifs de garde d'enfants, centres d'assistance socio-psychologique etc.), et la solidarité dans le partage des risques. Même en mettant l'accent sur l'efficacité économique, il est évident que les pays avec un système de sécurité sociale hautement développé sont les économies les plus compétitives au monde. Par conséquent, un quota élevé de prestations et services sociaux n'entraîne pas automatiquement un contrecoup économique, comme on le craint souvent. Bien au contraire, « un bon système d'Etat social donne davantage de liberté à l'individu puisqu'il fournit une sécurité contre les risques. Même ceux qui plaident pour la compétitivité devraient se rendre compte qu'il s'agit là d'un avantage concurrentiel. »¹³

En fin de compte, les décisions politiques définissent la qualité de vie de tous. Par conséquent, il faudrait encourager les débats sur la façon dont nous voulons et devons réorganiser nos sociétés afin de garantir une bonne vie pour tous, et nous devrions continuer à interroger les décideurs responsables, ainsi que nous-mêmes sur le type de société dans laquelle nous voulons vivre. En d'autres termes : est-ce que ça nous importe ou sommes-nous calculateurs ?

Une bonne vie pour tous

Quels pourraient alors être les critères appropriés pour mesurer le degré de justice et de bonne vie dans une société? La philosophe américaine Martha Nussbaum a développé une série d'indicateurs particulièrement utiles lorsqu'il s'agit de juger dans quelle mesure une bonne vie est possible pour tous les membres d'une société.

13 - Karin Küblböck et al: Editorial, In: *ibid.*, 7-12, 10

Sur base des travaux de M.Nussbaum et de la célèbre économiste indienne Amartya Sen, ainsi que de leur expérience de femmes "pauvre" en Inde et du travail de coopération avec d'autres chercheurs à l'Université UN de Helsinki, l'approche suivante est développée de façon critique à partir du concept aristotélicien. Il s'agit du concept selon lequel l'excellence de la constitution d'un Etat réside dans sa capacité à garantir que les citoyens peuvent décider d'une bonne vie et d'actes bénéfiques sur base des ressources matérielles et naturelles de la communauté. Pour pouvoir juger de la mesure dans laquelle un Etat applique ce principe, il est nécessaire de développer une compréhension claire de ce qu'est une bonne vie humaine. Il ne s'agit pas seulement de distribution d'argent, de propriétés immobilières, d'opportunités et de places dans la société. Tous les dispositifs et toutes les activités nécessaires pour pouvoir mener une bonne vie doivent être énumérés; en d'autres termes, ce qui compte vraiment, ce sont les capacités humaines. En fait, il nous faut un concept général de ce qu'est une bonne vie, tenant compte des différents objectifs interculturels dans différents domaines de la vie, tout en respectant la diversité des contextes de vie.¹⁴

La question qui est au cœur de l'approche des capacités de M.Nussbaum n'est pas : « quelles sont les ressources dont disposent les gens ? » ou : « sont-ils satisfaits ? », mais plutôt : « qu'est-ce que les gens sont capables de faire et d'être ? »

A la recherche d'une réponse globale à cette question, M.Nussbaum a élaboré une liste de fonctions ou de capacités pouvant être utilisées à la fois pour l'évaluation de la vie et la planification politique.

Dans sa version actuelle, la liste, qui représente de nombreuses années de discussions et de recherches interculturelles, inclut les capacités humaines centrales suivantes :

- La vie (vécue jusqu'à la fin "naturelle")
- La santé physique (y compris le logement, l'alimentation et la santé reproductive)
- L'intégrité corporelle (liberté de mouvement, pas de harcèlement sexuel ni de violence)
- Les sens, l'imagination, les pensées (entraînés et exprimés par l'éducation, les arts, la religion)
- Les émotions (attachement à des personnes et à des choses, capacité à s'attacher et à aimer, à éprouver du chagrin, à ressentir et à exprimer de la gratitude, du désir et de la colère)

- La raison pratique (avoir une idée/un concept de ce que serait une bonne vie; être capable de réfléchir à son propre plan de vie)
- Les relations (aux êtres humains, aux autres espèces et à l'environnement)
- Le jeu (être capable de rire et de jouer, ainsi que de jouir d'activités relaxantes)
- Le contrôle sur son environnement (par la participation politique, la capacité à posséder des biens, le droit à un emploi de bonne qualité).¹⁵

Selon M.Nussbaum, il faut voir dans la liste une énumération de "pluralismes irréductibles", ce qui signifie que le besoin d'une composante ne peut être satisfait en donnant aux gens une plus grande quantité d'une autre composante. « Toutes sont d'une importance centrale et toutes ont leur qualité distincte. »¹⁶

Par conséquent, une bonne vie inclut non seulement une bonne santé et l'intégrité corporelle, mais également les idées, la créativité et l'enjouement, la capacité d'exprimer des émotions, de développer de bonnes relations, de jouir d'un sens d'appartenance et de participer à la formation de son propre contexte de vie.

De TINA à TAMARA

Si l'on compare la liste de M.Nussbaum de capacités humaines centrales et les réalités des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe et ailleurs, il apparaît clairement qu'il reste un long chemin à parcourir avant de pouvoir parler d'une véritable bonne vie pour tous.

Pourtant, les décideurs politiques de beaucoup de pays européens semblent pour l'instant incapables de mettre en oeuvre les changements nécessaires pour réduire le gouffre entre les riches et les pauvres. Ils nous répètent que "There Is No Alternative" (TINA) (il n'y a pas

14 - Voir Martha C. Nussbaum, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, 2000.

15 - Vous trouverez une version plus détaillée de cette liste dans : Martha Nussbaum, 'Women and Work. The Capabilities Approach' *Little Magazine*, May 2000 – Disponible pour téléchargement à l'adresse : <http://www.littlemag.com/2000/martha.htm>

16 - *Idem*

d'alternative) à la stratégie politique choisie, alors que, dans le même temps, à la fois les théories académiques et la pratique politique de beaucoup de personnes et d'organisations indiquent clairement que "There Are Many And Realistic Alternatives" (TAMARA) (il existe de nombreuses alternatives réalistes).

A la lumière des politiques sociales européennes, une approche basée sur les droits, garantissant un accès égal aux services et aux biens sociaux, ainsi qu'un revenu minimum pour tous, constituerait un bon départ. Ensuite, la qualité de la formation professionnelle et l'accès au marché du travail doivent être améliorés afin, non pas d'augmenter le nombre de travailleurs pauvres, mais de créer des emplois de haute qualité garantissant un revenu supérieur au seuil de pauvreté. En outre, il convient de préparer le terrain pour des changements plus radicaux afin de prévenir et de lutter contre la pauvreté à long terme.

La perspective des soins comme alternative

Ces dernières années, des concepts politiques, économiques et sociaux alternatifs mettant l'accent sur la vie et son soutien ont été développés¹⁷. Selon cette approche, l'interdépendance et les relations sont considérées comme des éléments essentiels de l'être humain, alors que le paradigme de l'existence humaine indépendante est remis en question. En conséquence, le fait de donner (et d'être capable d'accepter) des soins est considéré comme plus important. Outre le travail ménager, la présence et le travail social, les soins, dans ce contexte, désignent surtout la grande variété de responsabilités acceptées par des individus conscients de vivre dans ce monde avec d'autres individus. "Le principe de base de l'éthique des soins est que les gens ont besoin les uns des autres pour mener de bonnes vies, et qu'ils ne peuvent exister en tant qu'individus que par des relations de soins avec d'autres."¹⁸ Considérer la politique sociale du point de vue des soins signifie reconnaître les besoins humains de façon globale, et admettre que les gens ne peuvent vivre que s'ils sont aidés et soutenus par d'autres. Contrairement aux liens actuellement établis entre la politique sociale et la politique du marché du travail, où les transferts sociaux sont considérés comme des allocations d'assurance ou des actes de charité, dans une perspective de soins, ces transferts sont considérés comme des mesures utiles pour la distribution juste du travail et des revenus. Si l'on considère la vaste gamme de champs d'action possibles, et à la lumière de la diminution du nombre d'emplois disponibles, la stratégie consistant à

augmenter la participation au marché du travail comme étant le « meilleur » moyen pour combattre la pauvreté devrait être abandonnée en faveur d'un programme de réforme plus globale.

Le travail dans toutes ses dimensions

Si l'on détourne notre attention de l'emploi rémunéré comme monoculture, notre vue s'ouvre sur le travail dans toutes ses dimensions en tant que base pour de nouvelles façons et de nouveaux moyens de combattre la pauvreté.¹⁹ Dans cette perspective, les carrières typiques des femmes, caractérisées par l'emploi à temps partiel et les interruptions au cours des périodes d'éducation des enfants ou de soins apportés à des parents, actuellement considérées comme déviant de la norme, deviennent la norme. Les activités de subsistance et de soins pour soi-même et pour les autres, ainsi qu'un engagement social et politique seraient alors considérés comme faisant partie intégrante d'une bonne vie (professionnelle). De ce point de vue, les débats sur l'Etat social ne se centreraient plus sur l'avenir de l'emploi rémunéré, mais sur la façon de trouver le meilleur moyen pour combiner différentes formes de travail et de revenu. Sur base de ces considérations, Adelheid Biesecker a développé un concept selon lequel les périodes d'emploi rémunéré sont radicalement réduites, de sorte qu'il reste plus de temps pour le travail de subsistance, le travail communautaire, et pour s'occuper de soi-même. L'objectif est d'atteindre la richesse matérielle, ainsi que la richesse exprimée en temps libre. La perte de revenu engendrée par la diminution des heures d'emploi rémunéré pourrait être compensée par l'application d'un système de revenu de base inconditionnel qui, à son tour, pourrait être financé en augmentant les taxes sur les heures supplémentaires, les transactions de capital et l'utilisation de l'environnement. Selon ce modèle, l'Etat reste un acteur majeur. D'une part, les dispositifs d'infrastructure sociale et les services tels que les jardins d'enfants, les cuisines communautaires, les nouvelles formes de logement social et les transports publics devraient continuer à être disponibles pour tous et, d'un autre côté, les qualifications et la formation continue fournissent la base nécessaire pour utiliser de façon optimale les libertés et opérer de nouveaux choix. Le modèle décrit ci-dessus, ainsi que des concepts similaires, contribuent à combattre et à prévenir la pauvreté dans le sens où ils augmentent les opportunités d'épanouissement individuel et promeuvent une société de la participation, composée de citoyens qui s'entraident et sont attachés les uns aux autres.

Étapes ultérieures

Il faut du temps pour mettre en oeuvre des réformes fondamentales telles que celles détaillées ci-dessus. Les changements nécessaires dans l'ordre symbolique social et, en conséquence, la transformation de la situation politique, économique et sociale à la base de la pauvreté ne peuvent intervenir du jour au lendemain.

Afin d'améliorer de façon immédiate les conditions de vie des femmes, des enfants et des hommes actuellement concernés par la pauvreté ou menacés de l'être, l'alternative ci-dessus devrait être abordée étape par étape dans une interaction entre le possible et l'impossible (en allusion à une phrase de l'auteur autrichien Ingeborg Bachmann). Pour ce qui est des mesures nécessaires pour prévenir et combattre la pauvreté, il faudrait garantir l'accès individuel à tous les systèmes de sécurité sociale existants et introduire des normes minimales pour ces systèmes. En outre, l'accès à des services et à des biens sociaux de haute qualité (dans les domaines de l'éducation, de la prévention de la santé, de la garde d'enfants, des transports publics, de l'assistance socio-psychologique etc.) devrait être garanti et étendu. Alors qu'un système social basé sur l'emploi rémunéré persiste, il importe de développer de nouveaux concepts d'emploi allant au-delà du simple objectif d'amélioration des quotas d'emploi. Ce dont nous avons besoin, c'est de cours de qualification volontaires de haute qualité où les participants, avec leurs intérêts et leur capacités individuelles, sont pris au sérieux, d'emplois qui facilitent la formation continue et l'épanouissement personnel, et de revenus permettant de vivre au-dessus du seuil de pauvreté.²⁰

17 - Voir Feder-Kittay, Eva und Feder, Ellen K. (Hrsg.), *The subject of care. Feminist Perspectives on Dependency*, Oxford, 2002; Sevenhuijsen, Selma, *The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy*, Sevenhuijsen, 2003; Selma und Svab, Alenka (Hrsg.) *Labyrinths of Care*, Ljubljana, 2003

18 - Sevenhuijsen, Selma, "The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy", Sevenhuijsen, Selma und Svab, Alenka (Hrsg.), *Labyrinths of Care*, Ljubljana, 2003, pp. 13-41, 19.

19 - Biesecker, Adelheid: *Kooperative Vielfalt und das "Ganze der Arbeit"* "Die Armutskonferenz (Hrsg.): *Es ist genug für alle da!*, *Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit*, Wien 1999, pp. 47-55.

20 - Pour plus de détails sur les mesures proposées de lutte contre la pauvreté, voir "La Sécurité minimale, l'ABC d'EAPN Autriche", www.armutskonferenz.at (Disponible uniquement en allemand.)

Portrait 1

Une singulière analyse coût-avantage

Élever trois enfants avec un budget familial nettement en deçà du seuil de pauvreté fixé par les statistiques officielles : voilà qui requiert une analyse coût-avantage singulière, dans laquelle l'argent n'est pas forcément la donnée principale.

Par Ute Woltron

Première parution dans le quotidien autrichien DER STANDARD, le 30 octobre 2004.

Andréa Park a mis le chauffage en route. Ou plutôt, le réchaud de la cuisine. Les poêles de la chambre à coucher et de la chambre des enfants resteront coupés tant que la température extérieure ne descendra pas sous zéro. Car, comme dit Andréa, il faut voir chaque coût par rapport à l'avantage qu'il procure. Dehors, il fait 7 degrés centigrades.

Andréa Park a trente-six ans. Elle a trois enfants de sept, neuf et onze ans. Ils vivent à quatre en Basse Autriche, près du mont Hohe Wand, dans une petite maison que jouxte un jardin où l'on retrouve un poney, une chèvre, des chats et des lapins. L'arrière de la maison est bordé par la forêt, l'avant par des prairies et des champs. Un charmant tableau champêtre : une grenouille éclabousse une toile d'araignée de fines gouttelettes, les enfants sont bien élevés, le poney a été pansé, les clapiers à lapin sont nettoyés. Le soleil fera peut-être son apparition un peu plus tard. Une vie apparemment paisible, s'il n'y avait ce système très complexe de relations coûts-avantages qui domine l'existence d'Andréa et de ses enfants.

Ils constituent un ménage, comme disent les économistes. D'après les statistiques de la Chambre du Travail, le revenu net moyen (médian) des ménages autrichiens est de 2 308 euro par mois. Des ménages comme la famille Park sont repris dans la colonne « faibles revenus » des tableaux d'Eurostat lorsqu'ils doivent subsister avec un revenu mensuel égal ou inférieur à 1 482 euro.

1 482 euro : c'est ce que disent les statistiques! Pendant ce temps-là, la cuisine s'est réchauffée et Andréa Park ouvre la porte de sa chambre encore froide, histoire d'optimiser le ratio coût-avantage thermique de ce matin.

Son budget familial, constitué des allocations familiales et d'allocations d'entretien fixées par le tribunal, forment un chiffre qu'elle connaît par cœur : 885,80 euro par mois, très précisément. Avec une rallonge de 596,20 euro, ne serait-ce que pour ce mois d'octobre, Andréa Park resterait pauvre pour les statistiques, mais au moins elle pourrait acheter la quantité de bois qui permettrait à sa famille de passer l'hiver. Or les allocations familiales ne lui seront versées qu'à la fin du mois de novembre et le bois qu'elle vient tout juste d'acheter avec ses dernières économies s'avère encore humide et donc inutilisable pour le chauffage.

« Cela rendrait la plupart des gens dingues », dit-elle. « Mais j'ai vécu ce genre de situation tellement souvent que je sais qu'on trouvera finalement une solution. C'est la différence entre moi et les autres femmes. »

Retour seize ans en arrière. Andréa Park est alors étudiante en civilisation japonaise et en sinologie, et gagne bien sa vie comme traductrice-interprète. Elle rencontre son futur (et actuellement ex-) mari en Corée et déménage avec lui au Japon. Là, elle donne naissance à son premier enfant, suit son mari à Vienne puis en Allemagne, donne naissance à deux autres enfants, aide son mari dans son travail de cuisinier de sushi, puis le suit à nouveau lorsqu'il décide de rentrer en Corée.

Rien n'y fait : les projets d'ouverture d'un petit snack bar ne fonctionnent nulle part et lorsqu'Andréa en a assez de vivre dans une cave infestée de rats avec trois enfants en bas âge sans rien avoir d'autre à leur donner que du riz tous les jours, lorsqu'elle annonce à son mari qu'elle veut rentrer en Autriche, celui-ci la bat. Andréa affirme que ce n'est qu'à ce moment-là qu'elle a

cessé d'être l'épouse fidèle sur qui l'on pouvait toujours compter. Il y a deux ans environ, avec l'aide d'amis, elle réussit à fuir la Corée et à rentrer au pays. Avec deux valises, quelques vêtements, quelques photos et pas un sou en poche.

Sa première destination : une vieille ferme depuis longtemps abandonnée près de Gloggnitz, en Basse Autriche, la ville où elle a grandi. Son premier job : la livraison directe de courrier dans les villages ruraux de la région de Wechsel. Elle touche environ 50 euro par semaine, mais surtout obtient la couverture assurance maladie.

L'été est très agréable, mais en hiver, impossible de garder la chaleur dans ces vieux murs de pierre : la famille dort en combinaisons de ski. Ainsi va la vie d'Andréa : livrer du courrier, aller chercher les enfants à l'école, maintenir la température à un niveau tolérable, courir d'une administration à l'autre, remplir une demande de divorce, s'occuper à nouveau des enfants. Son travail s'avère exiger bien plus qu'il ne rapporte. Le ratio coût-avantage en prend pour son grade.

Elle donne un coup de main à la maternelle de Neunkirchen, dans un magasin d'articles du Tiers-Monde, chez l'épicier. Elle ne peut évidemment pas faire la difficile sur les horaires de travail, aussi ses enfants se retrouvent-ils souvent seuls à la maison. Ainsi va la vie d'Andréa : se battre sans voir le bout du tunnel. Andréa ne peut pas trop compter sur l'aide de sa famille non plus. De temps à autre, sa mère lui donne du lait et des œufs. « Il y a eu des moments où je dépendais de la nourriture que les autres me donnaient » explique-t-elle.

Quand elle est malade, elle se rend malgré tout au boulot. « Mais il arrive un moment où vous atteignez la limite, où vos enfants ne reçoivent plus ce dont ils ont besoin parce que vous êtes épuisée. » Qui plus est, l'hiver approche. La mère d'une des camarades de classe de sa fille aînée possède une vieille maison inhabitée à Willendorf. Elle connaît la situation de la famille et propose à Andréa de l'occuper contre versement d'un petit loyer.

Après avoir déménagé à Willendorf, près du mont Hohe Wand, l'emploi de Gloggnitz est matériellement hors de portée : Andréa devrait laisser ses enfants seuls chaque jour durant des heures. Alors elle fait des ménages pour des clients privés, elle nettoie sa maison, coupe le bois

de chauffage à la scie circulaire, fait chauffer de l'eau sur le réchaud de la cuisine pour donner le bain à ses enfants dans un baquet, et court à nouveau d'une administration à l'autre.

Entre-temps, son mari est revenu en Allemagne ; elle obtient finalement de lui une fiche de paye qui lui permet de faire baisser ses propres cotisations sociales, qu'elle devait payer elle-même faute d'emploi régulier. Un ami l'aide à réparer les poêles de la maison et même à ressusciter le chauffe-eau de la salle de bains. Andréa Park, qui travaillait jadis comme interprète pour des entreprises japonaises et qui parle couramment au moins trois langues étrangères en plus du coréen, parvient à décrocher un emploi à temps partiel comme nettoyeuse dans une entreprise commerciale. « C'était génial et tout allait bien aussi du côté des enfants. »

C'est alors qu'elle attrape la scarlatine ; comme elle ne guérit pas totalement, la maladie affecte son cœur. Elle prend donc une décision : « J'en ai assez. L'argent n'est pas tout. J'ai suffisamment de travail avec ma vieille maison et mes enfants. Je reste chez moi quelque temps. », dit-elle. « Toute ma vie, j'ai été une femme forte, mais l'été dernier, le passé m'a réclamé son dû. Je n'en pouvais plus. »

Le compteur est donc bloqué à 885,80 euro. De temps en temps, les enfants reçoivent un peu d'argent de poche de leur père qui vit en Allemagne. Parfois, ils s'en servent pour s'acheter des bonbons chez l'épicier et s'ils voient une offre spéciale pour de la farine ou du pudding en format économique, ils en font provision pour toute la famille, cela va sans dire. Leur père leur achète parfois aussi des vêtements et des chaussures, le reste est de la récupération.

« J'ai toujours encouragé mes enfants à donner plutôt qu'à recevoir », dit Andréa Park. « Ils sont moins fanas d'objets que les autres enfants. Et puis, on a tout ce qu'il faut ici : la forêt, les animaux, les vélos (reçus). »

Il y a quelques âmes charitables. Elles offrent des vêtements, des lave-linge, des aspirateurs seconde main. « Des choses que je n'aurais jamais les moyens de me payer. » D'autres sont sans pitié : elle ne peut pas dépenser quelques euro pour les excursions scolaires ou les leçons de natation alors qu'elle peut se permettre un poney ?

Ainsi va la vie d'Andréa : élever seule trois enfants. Elle a toujours voulu avoir des animaux. Pour elle, ils font partie de la vie. Ils font partie de sa dignité et lorsqu'elle se rend chez l'épicier sur son propre poney, à cru, elle montre à tout le village qu'elle a gardé sa dignité. Parfois, elle emmène la chèvre aussi.

La nourriture pour animaux, cela se trouve. Il y a dans les prés de l'herbe dont plus personne ne veut, et sur les accotements le foin coupé par les cantonniers. C'est de l'argent à emporter, il suffit de savoir où se baisser pour le ramasser. Par ailleurs, les gens pleins de bon sens insistent pour qu'on sollicite Andréa lorsqu'une journée d'équitation est organisée au camp de vacances catholique, car cela fait gagner un peu d'argent.

Reprendre son métier d'interprète serait génial. « Mais soyons réalistes : avec ce que j'ai, je ne peux vivre qu'à la campagne et pas à Vienne. Or dans ce métier, il faut être immédiatement disponible. Ce serait possible si je pouvais caser les enfants chez des amis ou des connaissances, mais ce n'est pas le cas. »

Ainsi va la vie d'Andréa : jauger l'avantage par rapport au prix à payer. « Ce que la plupart des gens ne comprennent pas, c'est qu'on est sans cesse sous pression. » Acheter le mauvais type de bois au mauvais moment suffit à rompre un équilibre précaire.

La cuisine est encore chaude et agréable. Il reste quatre semaines jusqu'à la fin du mois de novembre et tant de choses peuvent arriver d'ici là. « Jusqu'à présent, tout s'est résolu d'une manière ou d'une autre » dit Andréa Park. « On trouvera bien encore une solution cette fois-ci ; sinon, on utilisera le bois humide, même s'il siffle et dégage de la fumée. »

Portrait 2

Une histoire napolitaine

Rédigé par les collaborateurs du projet « Chance »

Octobre 2004

Luigi a aujourd'hui vingt ans. C'est un jeune homme très gentil et sociable. Six jours par semaine, il travaille dans un grand bar, dans le quartier du port de Naples, lieu de prédilection de centaines de jeunes gens venus des quartiers pauvres du centre-ville. On y vend des boissons, des crêpes et des sandwiches. Le bar reste ouvert toute la nuit, jusqu'à 5 heures du matin. Luigi s'occupe des cafés et des cappuccinos et sert la bière. Son service débute à 4 heures de l'après-midi pour se terminer le lendemain matin à 7 heures, après le nettoyage. Il devrait toucher un salaire légal, une prime de nuit et avoir droit à deux jours de repos hebdomadaires. À l'instar de dizaines de milliers d'autres personnes dans le même cas que lui, il n'a droit à rien de tout cela car Luigi est travailleur clandestin : il n'a aucun contrat légal et touche entre 600 et 650 euro par mois, pourboires compris.

Luigi a perdu sa mère, qui était nettoyeuse et atteinte d'un cancer, à l'âge de trois ans. À l'époque, son père purgeait une peine d'incarcération de dix ans. Une de ses sœurs aînées a essayé de s'occuper de lui, mais sans y parvenir. Il a alors vécu chez son autre sœur, qui a fini par se marier avec un homme qui acceptait mal sa présence. Luigi n'a pas vécu seul, mais a bénéficié de l'aide et du soutien régulier d'une organisation caritative. Cela ne l'a pas empêché de quitter l'école à 12 ans. Il a alors travaillé comme maçon, garçon de café, apprenti plombier, etc. À quatorze ans, il a rejoint le projet Chance : il est retourné à l'école jusqu'à l'âge obligatoire et a suivi un programme de formation professionnelle durant deux ans pour devenir cuisinier. C'est d'ailleurs comme cuisinier qu'il travaille durant la saison touristique d'été sur l'île d'Ischia tandis qu'il garde son job de barman pour l'hiver, de manière à subvenir à ses besoins et à ceux de sa petite amie.

Luigi vit avec sa petite amie qui est chômeuse. Tous deux sont issus de familles pauvres qui sont souvent mêlées à des

activités illégales. Elles ne soutiennent pas le jeune couple, ce qui est très inhabituel de la part de familles napolitaines de ce genre. Ce manque de soutien familial et communautaire traditionnel – ni repas du dimanche, ni Noël ni Pâques en famille – heurte le jeune couple qui en éprouve un profond ressentiment.

Le couple vit à une dizaine de kilomètres du lieu de travail de Luigi ; ce dernier mettait beaucoup de temps à s'y rendre en transports en commun. Alors il a racheté un scooter à un ami pour se rendre au travail le plus rapidement possible et ainsi pouvoir dormir quelques heures de plus. Les deux jeunes gens occupent un appartement dans un squat. Luigi l'a repeint et l'a meublé à crédit. Le squat, comme bien d'autres, est un bâtiment de plusieurs étages dénommé « la voile ». C'est un immense immeuble à appartements en béton du début des années soixante-dix qui est, de fait, devenu un foyer de dealers (cocaïne, héroïne, crack), de recyclage d'objets volés, de prostitution et d'économie souterraine contrôlée par les réseaux nord napolitains de la camorra. La ville a décidé de raser l'immeuble à la dynamite, comme il l'a fait pour deux autres « voiles », mais des squatters comme Luigi s'opposent à cette décision.

Un certain nombre de squatters sont des seconds couteaux des gangs criminels de la camorra, mais la plupart sont de simples chômeurs comme Luigi. Il est évident que, sans être activement mêlé aux affaires criminelles ou illégales ou directement membre d'un gang, Luigi ne peut, d'une certaine manière, trop s'écarter de leurs codes de conduite, de leur façon de parler, ni de leurs points de vue en général. En fait, il consacre beaucoup d'énergie à résister à leurs avances, à « rester en règle » et ne pas tomber dans la toxicomanie tout en se battant pour survivre.



Chapitre 5

Participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale

Ludo Horemans

Introduction

Voici quelques années que la « participation » est un thème à la mode. On a beaucoup dit et beaucoup écrit à ce sujet, et on entend ce mot pratiquement à chaque occasion. Ce chapitre se concentre sur « la participation politique des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale » ou sur leur participation aux processus politiques à tous les niveaux de pouvoir. Nous y évoquons la nécessité d'une nouvelle évolution de ce type de processus participatif, ce que l'on pourrait appeler la mise en place d'une « démocratie participative ».

Ce chapitre s'inspire de divers débats sur la participation organisés au sein d'EAPN ainsi que des rapports des rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté que diverses Présidences ont soutenues. Tout au long de ce chapitre, nous examinerons la mise en place de cette approche en Belgique. Nous présenterons et analyserons la structure juridique de participation développée dans ce pays, mais constaterons que le gouvernement belge n'applique malheureusement pas les lignes directrices d'une meilleure participation qu'il a lui-même inscrites dans ses plans d'inclusion nationaux 2003–2005.

L'importance d'une participation politique

Un des principaux objectifs politiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est de mobiliser l'ensemble des acteurs, y compris les personnes en situation de pauvreté, qui ont acquis une « expertise » de la pauvreté et de l'exclusion par leur vécu quotidien. Cet objectif a été approuvé par le Conseil européen de Nice dans le cadre de la stratégie d'inclusion de l'Union européenne. Les personnes en situation de

pauvreté se retrouvent en situation d'exclusion alors qu'elles veulent être associées aux politiques et aux actions se rapportant à leur sort. La participation est une arme importante dans la lutte contre la pauvreté. Elle doit être considérée comme un droit pour chacun(e). Chacun(e) est en droit de participer à l'élaboration des décisions se rapportant aux sujets qui le (la) concernent. Les personnes en situation de pauvreté ont le droit d'exprimer leur avis à ce sujet, et de demander que leur expérience soit entendue et prise en compte politiquement.

La représentation de la population est en principe assurée par des parlementaires élus démocratiquement au suffrage universel direct. Les personnes en situation de pauvreté ne participent toutefois pas toujours aux élections, car nombre d'entre elles ne sont souvent pas inscrites sur les listes électorales. D'autres se sentent aliénées par ces systèmes qui n'ont pas réussi à répondre à leurs besoins et se détournent du processus électoral. La mise en place par des élus de processus participatifs démocratiques, faisant la part belle à la participation des personnes en situation de pauvreté, apporte une dimension supplémentaire, importante et nécessaire, à nos structures démocratiques.

La démocratie participative est en effet une forme de participation politique plus fondamentale que les consultations, les conseils ou les déclarations faites lors d'auditions politiques. La démocratie participative postule une implication structurelle dans le cadre d'une consultation constante ou permanente, pendant laquelle les partenaires de la consultation prennent des engagements réciproques et s'entendent sur le contenu, la chronologie et la procédure de leurs délibérations conjointes. Par définition, la démocratie participative devrait être un processus transparent de consultation

structurelle. Elle ne peut se résumer à quelques implications épisodiques.

La participation au processus d'élaboration des politiques permet d'améliorer les résultats, c'est-à-dire la qualité des décisions finalement prises. Une décision se rapportant aux personnes en situation de pauvreté devrait être préparée en concertation avec celles-ci, de sorte que ces décisions et les mesures qui les accompagnent aient davantage de chances d'atteindre réellement leur but. Cette vérité vaut pour toutes les catégories de population, mais particulièrement pour les décisions qui affectent les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. L'écheveau de leurs problèmes renvoie souvent à plusieurs aspects du quotidien et touche à divers champs politiques. La contribution des personnes en situation d'exclusion est par conséquent indispensable à la mise en place d'une approche intégrée qui réponde à la nature pluridimensionnelle des problèmes rencontrés. Il n'est pas dit que la participation permette d'aboutir aux bonnes conclusions ; mais il est fort probable que le manque de participation aboutisse à des propositions qui, sans le vouloir, auront des répercussions négatives pour les personnes concernées.

Conditions nécessaires à une participation politique porteuse de sens

Les participants à la troisième rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté (2004) ont défini les orientations suivantes pour éviter que la participation ne devienne une coquille vide ou une vaine promesse :

- Les stratégies politiques doivent s'engager à associer les personnes en situation de pauvreté à leurs travaux. Ces personnes doivent être disposées à trouver le bon moyen de préparer leurs décisions et leurs mesures avec nous. Ils doivent s'engager à tenir compte des résultats de ce processus de participation.
- Le montage d'un processus participatif n'est pas une activité informelle. Ceux qui vivent la pauvreté n'ont souvent connu que la face répressive et tatillonne de la machine administrative. Pour arriver à une véritable participation, il faut créer un climat de confiance et de sécurité au sein duquel nous osons demander des éclaircissements et exprimer notre point de vue. Nous demandons que nos avis soient entendus et respectés. Ce n'est qu'à cette condition que les décisions prises seront le fruit de négociations auxquelles nous aurons

nous-mêmes pris part. Ce faisant, la participation deviendra également un instrument de prise en main de notre propre destinée.

- Le montage du processus participatif devra tenir compte de la diversité et des singularités des existences dans la pauvreté. Tenir compte également des différences dans les modes de communication et de rencontre, de même que des différences dans nos points de départ. Un processus préparatoire est souvent nécessaire pour nous élever au rang d'interlocuteurs à part entière dans les négociations et les discussions. Il faut dès lors nous fournir des informations précises et nous dire clairement ce qu'on attend de nous. Nous voulons également savoir à l'avance jusqu'à quel point nous pouvons infléchir le politique. Nous avons aussi besoin qu'on nous aide à exprimer nos points de vue. Ceci prend du temps et demande l'allocation de ressources.
- Nous voulons nous battre pour nous-mêmes mais aussi pour l'ensemble des personnes en situation de pauvreté. À cet égard, il nous importe de transcender nos propres problèmes. Or cela ne sera possible que si nous ne devons plus consacrer tout notre temps et toute notre énergie à survivre. Un accompagnement individuel pour nous aider à résoudre nos problèmes et ceux de notre famille est donc indispensable.
- Enfin, nous demandons que les canaux généraux de participation existants (conseils consultatifs, syndicats, partis politiques) fassent un effort pour être plus accessibles à l'ensemble des personnes en situation de pauvreté.

Participation des personnes en situation de pauvreté via des associations et des réseaux

Les personnes en situation de pauvreté doivent agir ensemble si elles veulent faire entendre leur voix. À l'instar d'autres catégories de population qui les ont devancées – comme les travailleurs et les femmes – les personnes en situation de pauvreté se sont donc regroupées en associations et en réseaux. Pour la plupart, les personnes en situation de pauvreté ne l'ont pas fait de leur propre initiative mais ont été accompagnées dans cette voie par d'autres personnes qui ne sont pas en situation de pauvreté mais qui tenaient à leur montrer leur solidarité. Ces réseaux et associations rassemblent des personnes qui vivent souvent dans l'extrême pauvreté et travaillent eux-mêmes dans des circonstances difficiles. Leur souci premier est d'établir un contact permanent avec les personnes en situation de

pauvreté : leur rendre visite, les écouter, leur apporter un soutien, créer les conditions où elles pourront « prendre la parole » pour faire entendre leurs préoccupations et leurs points de vue. Ces réseaux et associations doivent être capables, en toutes circonstances, de maintenir et de développer cette dimension individuelle et cette relation de confiance avec leur base.

C'est en cela que ces associations se distinguent des organisations ou prestataires de services qui travaillent également avec les personnes en situation de pauvreté sur un plan purement professionnel. Ces organisations ne cherchent ni à favoriser la participation des personnes en situation de pauvreté ni à accroître leur participation politique. D'habitude, ces organisations ont un mandat social plus large, fondé sur la notion de prise en charge. Certaines de ces organisations exercent même une fonction de contrôle vis-à-vis des personnes en situation de pauvreté.

Il importe néanmoins que les associations de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale coopèrent avec les organisations prestataires de services pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale compte tenu du rôle que ces dernières assument sur l'échiquier social. Au fil des ans, de plus en plus de collaborateurs de ces organisations et prestataires de services ont été amenés à se rendre compte – grâce au travail opiniâtre des associations – qu'on ne pouvait apporter de solution adéquate à la pauvreté sans tenir compte des expériences des pauvres eux-mêmes. C'est ainsi que plusieurs de ces collaborateurs sont devenus des alliés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il importe en tout état de cause que les associations et les prestataires de services agissent de concert dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour éviter que d'autres acteurs ne les fassent jouer les uns contre les autres.

Il semblerait que la participation politique soit un acte largement accepté de nos jours, du moins dans son principe. Dans la réalité cependant, les modalités concrètes d'implication politique des personnes et des associations témoignent d'une exploitation insuffisante des opportunités et des conditions d'une authentique participation. Une association qui veut se renforcer dans cette entreprise doit par conséquent s'affilier à un plus large réseau régional, national ou européen d'associations. Ces réseaux sont les chefs de file de coalitions avec d'autres acteurs et partenaires qui peuvent contribuer à la définition de solutions et de

mesures concrètes dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La méthode des groupes de dialogue

La méthode des groupes de dialogue entend donner aux personnes en situation de pauvreté la possibilité de prendre une part active à des échanges et à une discussion axés sur la formulation de propositions politiques, au travers des associations qui regroupent et donnent la parole à ces personnes. Cette méthode postule que la programmation et le processus décisionnel respectent le rythme des groupes. Elle a pour la première fois été appliquée dans le cadre de la préparation du « Rapport Annuel sur la Pauvreté » (RAP).

Cette méthode peut être sommairement décomposée en trois phases :

Première phase

La première phase est celle de la concertation au niveau des associations qui donnent la parole aux pauvres. C'est là que se concentre l'expertise des premiers concernés – c'est-à-dire l'expérience des personnes en situation de pauvreté. Cela commence par un débat au sein de chaque association, suivi d'une concertation entre celles-ci. Les deux formes de consultations s'effectuent en parallèle et exigent un feedback constant vers l'ensemble du groupe dans chaque association.

La prise au sérieux de la participation des personnes en situation de pauvreté suppose également que les groupes de dialogue aient leur mot à dire dans le choix de la thématique sur laquelle ils vont travailler. Les pauvres choisissent les sujets qui revêtent le plus d'importance dans leur quotidien. Les expériences déjà mentionnées dans le rapport général sur la pauvreté sont ici utilisées de manière intensive. On les reprend pour voir dans quelle mesure elles peuvent servir de point de départ à un approfondissement de la discussion dans le cadre des phases décrites ci-après. A l'issue de cette première phase, on détermine les éléments de la participation à l'élaboration des politiques auxquels sera apporté un suivi.

Deuxième phase

La deuxième phase est celle de la concertation avec les « partenaires » des services privés ou publics, des institutions et des instances y afférentes, qui ajoutent leur part de compétence particulière à l'expérience

et aux propositions des associations. Au cours de cette phase – et de la phase suivante – le groupe des personnes en situation de pauvreté qui prend part à la concertation doit rester suffisamment étoffé. La représentation des associations ne suit pas le schéma classique du « mandataire » ou du « porte-parole » mais celui d’une représentation collective par plusieurs éléments du groupe. Il est très important de maintenir un feed-back suffisant avec le reste du groupe, qui ne participe pas directement au processus de concertation. Il s’agit donc de prévoir la possibilité pour l’association de reprendre épisodiquement la discussion en interne sur certains points, ce qui a évidemment une incidence sur le rythme des débats et des réunions. Il est également souhaitable que les personnes en situation de pauvreté soient présentes en nombre lors des réunions. Pas pour « être majoritaires » mais pour avoir le sentiment que leurs apports et leurs contributions sont véritablement au cœur de l’ensemble du processus.

Troisième phase

La troisième phase est celle de la concertation avec les instances politiques (administration, directions et responsables politiques) qui disposent du pouvoir décisionnel dans les domaines concernés : concertation entre les représentants des associations où les pauvres ont la parole (première phase), leurs partenaires (deuxième phase) et les responsables politiques.

Au cours de cette dernière phase, il y aura inévitablement des moments où les réunions des deuxième et troisième phases devront être reprises, quelle que soit la manière dont les responsables politiques réagissent aux constatations et aux propositions des associations. Si le pouvoir politique rejette ces propositions mais que les choses se déroulent malgré tout dans une atmosphère positive et constructive, il faudra sans doute reprendre le processus de dialogue à zéro autour d’alternatives précises proposées par les autorités.

Si les responsables politiques proposent des solutions différentes mais relativement proches de celles initialement avancées par les associations, la répétition du processus pourra se faire en court-circuitant une partie de la première phase. Elle exigera en revanche plus de temps si les nouvelles alternatives proposées par les autorités divergent fondamentalement des propositions initialement faites par les associations. Dans le

pire scénario, celui où un climat positif et constructif ne peut être instauré, il faudra constater qu’on est momentanément dans l’impasse et on se retrouvera dans une nouvelle situation où les associations seront appelées à se concerter de nouveau, voire à définir un autre mode de réaction.

Les trois phases de ce processus ne sont pas toujours aussi linéaires ni aussi clairement délimitées que nous l’avons décrit. En fonction de la situation et des réactions, on peut avoir une alternance de progrès rapides, dans laquelle les phases 2 et 3 sont parfois concomitantes, et de phases de rétrogradation de la phase 3 vers la phase 1 ou 2, et ce à plusieurs reprises avant de boucler définitivement le processus de dialogue.

Un cas précis : l’accord de coopération en matière de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale en Belgique

S’agissant de la participation politique des associations de personnes en situation de pauvreté, un des principaux instruments de la politique belge de lutte contre la pauvreté est l’accord de coopération conclu entre les sept gouvernements du pays (l’État fédéral, la Communauté et la Région flamandes, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale). Cet accord de coopération a été formulé à la demande « d’associations représentatives des pauvres », suite à la dernière partie du rapport général sur la pauvreté, qui demandait la mise en place d’un instrument de dialogue permanent avec les personnes en situation de pauvreté.

Le rapport général sur la pauvreté et la méthode de dialogue

Fin 1991, le gouvernement fédéral a demandé qu'un rapport général sur la pauvreté soit préparé dans le cadre d'un « programme d'urgence pour une société plus unie ». La Fondation Roi Baudouin a été chargée de rédiger ce rapport, mais en étroite collaboration avec des « associations représentatives des pauvres » et l'Union des villes et des communes, section CPAS (Centres Publics d'Action Sociale).

La préparation et la remise du rapport général sur la pauvreté fin 1994 ont eu deux effets positifs : primo, proposer des améliorations concrètes à diverses politiques de lutte contre la pauvreté et secundo, mettre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur l'agenda politique. Il a créé une dynamique permettant à chaque niveau de pouvoir (fédéral, communautaire, régional et local) de développer, chacun dans son champ de compétences, de nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté.

En 1994, un Secrétaire d'État attaché au cabinet du Premier Ministre a été chargé de coordonner la politique en matière de pauvreté. Sous la présidence du Premier Ministre fédéral, des conférences interministérielles sur l'intégration sociale ont été organisées, auxquelles ont assisté tous les ministres de tous les gouvernements belges. Il faut absolument poursuivre cette démarche. La lutte contre la pauvreté doit rester une priorité politique constante. C'est la raison pour laquelle il faut créer un mécanisme qui fasse de plein droit régulièrement et systématiquement figurer la pauvreté et l'exclusion sociale en tête de l'agenda politique. C'est d'ailleurs la question explicitement posée par les auteurs du rapport général sur la pauvreté qui, dans la troisième partie du rapport, plaident pour la création d'un instrument de continuité de la politique en matière de pauvreté.

La création de cet instrument permanent s'accompagne d'un autre volet important, celui d'une méthode – nouvelle à l'époque – de planification du dialogue, qui est un autre fil rouge du rapport général. Les « associations représentatives des pauvres » se sont évertuées à préconiser la prise en considération des expériences et des idées des personnes les

plus pauvres dans le dialogue entre l'Union des villes et des communes, section CPAS, et d'autres intervenants.

Le gouvernement fédéral a validé cette méthode de travail et l'a rappelée dans sa déclaration de juin 1995. Les associations représentatives des pauvres ont reçu un appui logistique du service de lutte contre la pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de renforcer cette méthode.

La politique de lutte contre la pauvreté est une politique horizontale et inclusive qui requiert une intervention économique et sociale à tous les niveaux politiques. C'est ce qui a amené les divers gouvernements belges à conclure un accord de coopération (Arrêté royal du 5 mai 1998).

L'instrument politique, le « Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale », est conçu de manière horizontale, pour s'intéresser à tous les domaines de l'existence. Il répond ainsi précisément à l'objectif de contrôle des effets potentiellement négatifs de toute mesure prise par l'un quelconque des sept gouvernements.

Ce service doit fonctionner de manière inclusive étant donné que le niveau fédéral et le niveau communautaire sont signataires de l'accord. Chaque niveau est impliqué dans cette démarche, hormis le niveau communal, qui n'est pas signataire de l'accord mais qui est représenté par la Commission d'accompagnement des CPAS.

L'accord de coopération : un instrument politique national dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral, la Communauté et la Région flamandes, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

L'accord de coopération envisage la création d'un « Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale » (ci-après dénommé « le Service ») au niveau fédéral, au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ce sont les signataires de l'accord qui gèrent ce Service. À cette fin, un comité de gestion a été formé, présidé par un représentant du Premier Ministre et composé de douze autres membres

nommés par leurs gouvernements respectifs pour un mandat renouvelable de six ans. Une commission d'accompagnement est également prévue, formée de membres du comité de gestion et de représentants des interlocuteurs sociaux, des organismes assureurs, de l'Union des villes et des communes et « d'associations représentatives des pauvres ». Au travers de ces dernières, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont associées aux processus d'élaboration des politiques. Cette commission d'accompagnement est chargée de suivre les travaux du Service. Tous les deux ans, le Service rédige un « Rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits ». Ce rapport contient une évaluation de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une évaluation des politiques menées en la matière, ainsi que des recommandations et des propositions concrètes. Ce rapport est transmis aux divers gouvernements via la Conférence interministérielle de l'intégration sociale et aux interlocuteurs sociaux. Toutes les parties signataires de l'accord de coopération s'engagent à tenir un débat relatif au contenu et aux avis du rapport.

Le « préambule » de l'accord de coopération précise les objectifs globaux de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de mener une politique d'intégration sociale dans tous les domaines, c'est-à-dire une politique transversale, globale et coordonnée, nécessitant une évaluation permanente. Elle devrait permettre aux pauvres, en tant que partenaires à part entière, de participer de manière permanente à la réflexion de fond sur la pauvreté, au travers de leurs associations et de leur vécu de la pauvreté.

L'accord de coopération dit que la politique en matière de pauvreté ne peut s'appuyer sur une démarche purement théorique ou intellectuelle, mais doit être poursuivie en tenant compte de la situation vécue par les plus pauvres. Il considère que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains.

Le texte fait également référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) et aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels comme objectif commun de chaque autorité du pays. La réalisation de cet objectif

passé par un effort constant de chaque autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société. À cet égard, la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales. Le but est d'assurer la continuité des politiques d'intégration par l'adaptation et le développement des services publics. De ce point de vue, les autorités doivent garantir la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration.

Quelques années plus tard, ce processus fonctionne toujours. Les dirigeants politiques n'en exploitent malheureusement pas toutes les possibilités prévues par la loi. Les autres partenaires sont souvent absents aux réunions de la ou commission d'accompagnement en raison d'une mauvaise gestion des dates, des invitations et de l'envoi des documents par le cabinet du ministre concerné.

Recommandations en vue d'une meilleure participation politique des personnes en situation de pauvreté

Sur proposition du réseau belge de lutte contre la pauvreté, plusieurs associations ont été questionnées par le Centre de lutte contre la pauvreté, l'insécurité et l'exclusion sociale au sujet des conditions nécessaires à une véritable participation à l'élaboration des politiques. Voici les conditions recensées :

■ La participation politique suppose un accord préalable entre les participants

Les acteurs concernés doivent se concerter pour préciser divers points avant d'aborder le sujet de discussion proprement dit. Cette clarification est nécessaire pour éviter des désillusions qui rendraient les tentatives de mobilisation ultérieures plus difficiles encore.

Il convient donc de définir les conditions cadre suivantes :

- a) Quels sont les partenaires impliqués : il s'agit de reconnaître le rôle de chacun de même que ses pôles d'intérêt et les contributions que l'on peut attendre des divers partenaires. Il est très important de préciser que les diverses parties ne sont généralement pas sur un pied d'égalité pour ce qui concerne les compétences et les prérogatives (il y a une différence, par exemple, entre un service public d'aide sociale et les allocataires de ce service, ou encore entre un office de logement public et ses locataires).
- b) Le calendrier des activités (fréquence et durée des réunions, etc.) : ce calendrier devrait tenir compte des réalités et des contraintes de chaque partenaire, en particulier des personnes en situation de pauvreté.
- c) La méthode de travail : il convient de choisir une méthode qui permette à chacun – y compris à ceux pour qui c'est le plus difficile – d'apporter sa contribution à l'édifice. Cette volonté de garantir la participation de chacun doit être explicitement partagée par tous. Elle suppose que l'on s'échange les informations relatives au sujet considéré dans un langage compréhensible par tous et que les rapports servent à vérifier que les participants se sont bien compris.
- d) Suivi : même si la participation n'aboutit pas à la décision politique escomptée par les associations, ce résultat doit être clairement communiqué et justifié.

■ La participation politique demande du temps

Le temps est un élément important de la participation politique des personnes en situation de pauvreté. Il s'agit en premier lieu du temps qui précède la participation : le temps nécessaire pour solliciter les pauvres, pour créer une relation qui leur permette de franchir le pas d'un travail de groupe. Sans cet investissement, aucune participation politique ne serait possible. Les stratégies politiques ne prennent pas suffisamment en compte ce volet préparatoire et les associations sont rarement rétribuées pour affecter un de leurs collaborateurs à cette tâche.

■ La participation politique suppose une prise de conscience concomitante de la société

La participation politique marque une étape certes importante, mais insuffisante, dans la lutte contre la pauvreté. Une politique de participation politique doit pouvoir compter sur la coopération des groupes sociaux, des services, des institutions et de l'ensemble de la population. Un consensus social est indispensable pour pouvoir prendre des mesures, faire accepter les budgets et changer les mentalités. Cela porte souvent sur des situations quotidiennes ; dans les écoles, par exemple, où le pouvoir organisateur essaie de faire en sorte que les enfants des familles pauvres puissent également s'inscrire et rester dans le système scolaire. Pour ce faire, le pouvoir organisateur doit souvent nouer un dialogue avec les parents plus nantis, qui soulèvent de temps à autre des objections. L'information et la sensibilisation de la société dépendent largement des associations, auxquelles on confie cette mission en raison de leur connaissance particulière et approfondie des phénomènes de pauvreté.

■ La participation politique requiert une approche différenciée à chaque niveau politique

La participation politique est nécessaire à tous les niveaux administratifs (communal, intercommunal, régional, fédéral et européen). Les évolutions et les décisions prises à chaque niveau ont de plus en plus de conséquences et d'effets au plan local. Prenez l'exemple de la déréglementation des marchés dans l'UE : la téléphonie, l'électricité, l'eau, le gaz, les chemins de fer, les services, etc. Après tout, la pauvreté affecte tous les domaines de l'existence, alors que les pouvoirs politiques s'éparpillent sur plusieurs niveaux. Les pays qui ont une forme de gouvernement décentralisé sont

plus particulièrement sujets à la division des divers volets d'une même politique entre le niveau national et régional. Mais la remarque s'applique également à la politique européenne : le pouvoir décisionnel de l'UE relève avant tout du Conseil de l'Union européenne, et non du Parlement européen ou de la Commission européenne. Les contacts et les concertations avec le personnel politique national sont donc très importants pour les prises de décision à l'échelon européen.

Plus le niveau politique s'élève, plus la participation politique des personnes en situation de pauvreté se complique. À la distance géographique et intellectuelle et au temps additionnel à investir s'ajoutent les barrières linguistiques. Travailler avec des interprètes n'est pas simple pour les personnes en situation de pauvreté. Les communications écrites et orales des réunions se font généralement en deux langues, l'anglais et le français, ce qui exclut la participation des personnes en situation de pauvreté dont ce n'est ni une des langues maternelles ni une des langues de travail. Outre la traduction des termes techniques, des traductions ou adaptations de contenu sont également souvent nécessaires. Le style de langage des documents et des réunions où ces sujets sont discutés est souvent très éloigné de la langue de tous les jours des personnes en situation de pauvreté.

La participation. une tâche permanente du futur

Il va sans dire que la participation des plus affectés figure parmi les priorités premières d'un réseau de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comme EAPN. Bien que cette participation ne soit pas évidente à un niveau politique aussi large – l'Europe – EAPN continuera de chercher les voies et moyens adéquats d'y parvenir.

À la lumière du récent élargissement de l'Europe à 25 États membres, cette tâche a pris une dimension supplémentaire. Il faut d'urgence analyser la réalité de la pauvreté dans les nouveaux États membres et ne pas supposer qu'il ne s'agit que d'une augmentation quantitative de 55 à 68 millions de pauvres. EAPN doit avant tout relever le défi d'une véritable participation des personnes en situation de pauvreté dans ses propres rangs car cette participation n'est pas automatique, même parmi les réseaux des « vieux » États membres. Si EAPN veut militer pour une participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques des États membres de l'UE, il devra lui-même ouvrir la voie de cette approche.

Portrait 3

S'ouvrir aux autres

Je m'appelle Leszek. Je suis né à Sempulno Kraje_skie, en Pologne, en 1953. Je viens d'une famille de cinq enfants. Toute mon enfance et mon adolescence sont liées à mon lieu d'origine. J'ai fréquenté une école primaire, puis technique, et je suis électricien diplômé.

Après avoir obtenu mon diplôme, j'ai travaillé pour plusieurs coopératives. Mon emploi impliquait de nombreux déplacements durant lesquels je logeais dans des foyers. L'atmosphère y était propice à la consommation d'alcool et pour nombre d'entre nous ces foyers ont été des lieux d'initiation à l'alcool. Dans ces foyers, j'ai rencontré des gens qui m'ont appris les règles du métier. Avec le recul, ces règles me paraissent gênantes.

Au fil du temps, je me suis parfaitement adapté à ma vie d'adulte et de professionnel et j'ai décidé de mettre mes talents à profit. J'ai également commencé à me rendre à des concerts, à des fêtes où je jouais de la guitare. Je n'étais à la recherche ni de nouvelles valeurs ni de nouveaux moyens de gagner ma vie, mais plutôt en quête de nouvelles occasions de boire et de faire la fête. Ce style de vie m'a amené à considérer l'errance comme un mode de vie normal et naturel. À l'époque, j'avais le sentiment de n'avoir ni terre ni port d'attache. Je ne comptais que sur moi-même et sur mes choix. J'ai rapidement fait la connaissance du vaste monde et de la diversité de ses populations ; j'y ai perdu mes racines et le sentiment de contrôler la situation et le cours de ma vie.

Comme je menais une vie hyperactive sans amis ni connaissances, j'ai commencé à chercher le réconfort dans la bouteille. Plus le temps passait, plus l'alcool devenait

un compagnon de route apportant la solution à tous mes problèmes et à toutes mes difficultés. Ce faisant, j'ai perdu ce qui était ma seule véritable source de bonheur, ma propre famille.

Mon style de vie m'a conduit à vivre seul dans la rue ; je me suis rapidement retrouvé sans abri. Je vivais dans les gares, dans la rue, parfois dans un antre, sans emploi ni domicile fixe. J'ai pris mon courage à deux mains pour demander de l'aide et je me suis rendu compte que ce n'était pas si facile. Pour une administration sans pitié à la mécanique insupportable, je n'étais qu'un numéro de dossier, une statistique, un objet. Le fait que je sois un être humain, ayant le droit fondamental à l'existence et au respect de sa dignité, n'avait aucun sens pour elle. Je me heurtais au mur infranchissable, totalement incompréhensible, de l'administration et du système de sécurité sociale. Chaque contact avec ces institutions devenait un fardeau intolérable, parce qu'à leurs yeux, j'étais devenu un « perdant » et un problème.

Après m'être fait chasser du bureau d'aide sociale sans aide ni soutien, j'ai commencé à vivre dans la rue et dans les centres de nuit pour recevoir quelque chose à manger. De temps en temps, en fouillant les poubelles, je trouvais des vêtements ou de la nourriture. C'est comme cela que j'ai réussi à survivre, confronté à la sinistre réalité de devoir mendier quelques centimes aux passants. Les personnes sensibles à la misère humaine sont devenues ma lueur d'espoir. Au fil du temps, la mendicité est devenue le moyen de satisfaire mes besoins. Très souvent, lorsque la privation se prolongeait, je songeais à voler le portefeuille de quelqu'un pour m'acheter de l'alcool.

Dans ce contexte, j'ai décidé de solliciter l'aide d'autorités qui promettaient la prospérité. Comme précédemment, je n'ai pu obtenir aucune aide de l'État, qui était probablement censé me faire accepter cette vie humiliante. Comme je vivais dans la rue, sans domicile, je ne pouvais même pas prétendre à un emploi. Il y avait en outre des restrictions sur le marché du travail : le chômage et des employeurs potentiels qui exigeaient mon inscription sur les registres de la population. J'étais confronté à la réalité bureaucratique, aux exigences des employeurs et à l'insensibilité des fonctionnaires. Je me sentais impuissant, vaincu.

J'ai finalement commencé à suivre une cure de désintoxication pour alcoolique. C'est au cours de cette cure que j'ai appris l'existence de la Fondation Barka, qui aide les gens à surmonter leurs problèmes et à s'en sortir. C'est comme cela que je me suis retrouvé à la Fondation d'entraide Barka à Poznan.

Mon séjour au centre d'accueil Barka m'a fait comprendre qu'il me manquait certaines aptitudes. Avec l'aide d'autres personnes, j'ai retrouvé la confiance en l'autre, le respect de l'autre et le sentiment d'être accepté. Ma participation à des travaux pour le compte d'autrui et l'exercice de nombreuses fonctions sociales et professionnelles m'y ont aidé. En m'ouvrant aux autres, je me suis débarrassé de ma crainte de partager ma vie et mes expériences avec autrui. Au bout d'un certain temps, j'ai retrouvé confiance en moi, j'étais prêt pour de nouvelles activités et de nouveaux jobs. J'ai changé ; au lieu de passer des heures à ne penser qu'à moi, j'ai essayé d'apporter mon soutien à d'autres nécessiteux. Cette prise de conscience m'a aidé à franchir le cap, à trouver un but à mon existence.

Apporter mon soutien à d'autres nécessiteux est devenu le pôle d'intérêt, la finalité et la passion de ma vie. Je m'y attelle aujourd'hui de manière réfléchie et professionnelle dans le cadre de l'association d'urgence sociale Barka. Mon parcours et mon épanouissement personnels m'ont donné l'occasion de relever des défis très intéressants :

- coopérer avec l'association d'édition Barka ;
- assumer la responsabilité de contrôleur judiciaire bénévole ;
- coordonner et participer aux activités de l'école d'animation sociale ;
- être le vice-président de l'Union nationale des ONG d'intégration sociale.

Une telle débauche d'activités suppose beaucoup d'énergie, de travail et de persévérance. Le soutien et l'aide de mes collègues me permettent de m'acquitter consciencieusement de mes tâches.

Lorsque je songe à l'avenir, je suis certain de vouloir et de pouvoir apporter mon aide et mon soutien à d'autres personnes dans le besoin. Mon propre vécu et ma compréhension de l'autre, acquise au temps où je buvais et où j'étais un sans-abri, continueront de m'aider dans mon travail. Je persiste à vouloir suivre la voie que je me suis choisie et à m'impliquer toujours davantage dans mes responsabilités et mes devoirs.

Portrait 4

Un sans-abri devenu travailleur associatif

Je m'appelle Zbigniew et je viens de Varsovie, en Pologne. J'ai déménagé à Rome, en Italie, en février 1993, grâce à un permis de travail. Mon beau-frère travaillait à l'époque pour une entreprise qui cherchait de nouveaux collaborateurs ; celle-ci m'a donc aidé à remplir tous les documents nécessaires puis m'a engagé. J'ai travaillé avec mon beau-frère et partagé son appartement jusqu'en juillet 1993, date à laquelle nous nous sommes brouillés, ce qui m'a obligé à quitter à la fois mon job et notre appartement.

Je ne suis pas parvenu à trouver un emploi fixe ; comme je n'avais que des jobs de courte durée, j'étais sans cesse à court d'argent. Durant quelques mois, j'ai partagé un appartement à Albano, près de Rome, avec quelques compatriotes ; puis j'ai trouvé un horrible hôtel près de la gare de chemin de fer où, pour 8 euro la nuit, hommes et femmes s'entassaient dans d'immenses dortoirs. Au bout d'un certain temps, je n'ai plus eu les moyens de me payer ce type d'hébergement. J'ai donc laissé mes bagages dans une église et j'ai commencé à dormir dans la rue. Durant deux ou trois mois, j'ai continué à chercher du travail, mais cela devenait de plus en plus difficile comme sans-abri. J'ai donc baissé les bras et me suis mis à boire.

Je dormais souvent avec de petits groupes de sans-abri, parce que je m'y sentais plus en sécurité ; la vie de groupe favorisait aussi la prise d'alcool. Au bout d'un moment, je me suis malheureusement mis à mendier de l'argent. A la fin, nous n'avions qu'une seule idée en tête : nous procurer de l'alcool, et je pouvais être dans tous mes états si je ne trouvais pas l'argent nécessaire.

J'ai donc résolu de changer de mode de vie car je ne voulais pas mourir. Quinze de mes amis sont morts dans la rue et je ne vous parle pas des sans-abri que je

connaissais vaguement, seulement des amis proches. Il n'est malheureusement pas facile de se sortir de ce mode de vie, même avec de la volonté. Même si vous trouvez du travail, vous devez économiser beaucoup d'argent avant de pouvoir louer une chambre. Mais surtout, on peut difficilement dormir dans la rue tout en conservant son emploi.

Heureusement, j'ai trouvé l'issue. Je suis très reconnaissant aux personnes qui m'ont aidé, surtout à une polonaise prénommée Wanda et à l'ONG romaine CDS (Maison des droits sociaux).

J'ai commencé par être bénévole pour CDS, travaillant pour l'équipe de terrain qui s'occupait des sans-abri. Au bout de deux ans, la CDS a reçu une subvention municipale pour ouvrir un centre d'hébergement pour sans-abri et elle m'a recruté pour ce projet. J'ai essayé de faire de mon mieux ; dans un sens, j'avais moins de mal qu'un travailleur social ou qu'un psychologue à comprendre les besoins et les comportements des sans-abri. Même si parfois, j'ai plus de mal qu'eux à me montrer strict envers mes anciens compagnons de rue et à leur demander de respecter les règles du centre.

Chapitre 6

Traiter l'interface entre discrimination et pauvreté

José Manuel Fresno

La phrase lapidaire qui ouvre la « nouvelle exemplaire » de Miguel de Cervantès intitulée *La gitanilla* (La petite gitane) illustre combien les préjugés et les stéréotypes sont enracinés dans la société européenne depuis des siècles : « on dirait que Gitans et Gitanes ne sont venus au monde que pour être voleurs : ils naissent de parents voleurs, grandissent parmi des voleurs, étudient pour être voleurs, et deviennent au bout du compte voleurs à toute épreuve, le goût du vol et le vol étant chez eux comme des traits essentiels, qu'ils ne perdent qu'avec la vie. »²¹ Quatre cents ans après que l'un des hommes de lettres européens les plus illustres a écrit cette phrase, force est de constater que la plupart des préjugés et stéréotypes qu'elle reflète sévissent encore dans notre société.

Dans la vieille Europe, creuset de cultures et de nations, un processus d'intégration économique et politique est en cours : les biens et services circulent entre les pays de plus en plus librement, les frontières s'estompent, les flux migratoires s'intensifient, les sociétés évoluent rapidement et deviennent de plus en plus multiculturelles. Cependant, ce nouveau paysage plus ouvert et mondialisé s'accompagne d'une accentuation de l'exclusion sociale et d'autres phénomènes tels que la xénophobie, le racisme et la discrimination, qui ébranlent le concept même d'une Europe unie synonyme d'espace de cohabitation, de paix, de sécurité et de prospérité. C'est la raison pour laquelle la lutte contre le racisme et la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique devrait figurer en tête des priorités politiques de l'Europe.

Le racisme et l'exclusion sociale gagnent du terrain

Accentuation du racisme en Europe

Le racisme et la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique ne sont donc pas des phénomènes appartenant à l'histoire en Europe. Au contraire, comme le souligne le Dr Neil MacMaster, nous avons affaire à un « virus en constante mutation » :

Il a toujours été difficile de définir le racisme, étant donné que ce phénomène varie d'une société à l'autre, selon son propre contexte historique, culturel et social, tout en subissant une mutation constante au fil du temps (...) La reformulation du racisme au cours de ces deux dernières décennies est particulièrement insidieuse : en effet, l'extrême droite ainsi que les idéologies et politiques conservatrices (...) se sont appliquées à inventer de nouvelles formes de racisme qui les rendent invulnérables vis-à-vis des interventions officielles, et qui permettent même aux préjugés d'apparaître légitimes aux yeux de l'opinion publique en général.²²

Des études récentes montrent que le racisme s'accroît et adopte de nouvelles formes dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Consultez, par exemple,

21 - Miguel de Cervantès, « *Novelas Ejemplares* », *La gitanilla*, 1613.

22 - ECRl, *Racism: a mutating bacillus. Islamophobia, anti-Semitism and cultural racism as new challenges in our societies* (*Racisme : un virus en constante mutation. Islamophobie, antisémitisme et racisme culturel, de nouveaux défis dans nos sociétés*), 2004 (*Dix ans de lutte contre le racisme*)

les rapports publiés par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes au sujet de l'islamophobie et de l'antisémitisme, ou l'enquête Eurobaromètre sur La discrimination en Europe. Selon la première de ces sources, le taux de violence antisémite a augmenté de façon alarmante dans plusieurs pays européens au cours des dernières années. Pour ne citer que deux exemples, en Allemagne ces actes de violence sont passés de 18 à 28 entre 2001 et 2002, tandis que la France a enregistré six fois plus d'agressions violentes à l'encontre de Juifs en 2002 par rapport à 2001.²³ Cette enquête indique également, par exemple, que bien que 80% des répondants aient déclaré être opposés à la discrimination, près de 22% d'entre eux ont déclaré avoir été récemment témoins d'un cas de discrimination à l'encontre d'une autre personne.²⁴ Il suffit de jeter un coup d'œil à la carte démographique de l'Union européenne pour saisir la complexité de sa composition ethnique et des désavantages sociaux qu'elle comporte. Outre les minorités ethniques qui sont traditionnellement présentes dans l'ensemble des pays, comme les Juifs et les Roms, nous sommes confrontés aux groupes ethniques qui ont été marginalisés au moment de la création des nouveaux Etats-nations, aux millions d'émigrants qui ont été recrutés lors du boom capitaliste de l'après-guerre, essentiellement en Europe occidentale, « dans le but de fournir de la main-d'œuvre industrielle pour des emplois que les travailleurs du pays d'accueil refusaient de plus en plus »²⁵, aux confrontations opposant des groupes ethniques et nationaux vivant sur un même territoire, principalement dans les Balkans, et aux nouveaux phénomènes migratoires de ces dernières années.

Le racisme est étroitement lié à l'exclusion sociale

Bien que le racisme ne puisse pas automatiquement être assimilé aux problèmes d'exclusion sociale (*la xénophobie ne pouvant en effet être réduite à de l'aporophobie*²⁶, il ne fait aucun doute qu'il existe un lien étroit entre les phénomènes de racisme, de xénophobie et de discrimination, et les conditions de vie des personnes. Les personnes en situation d'exclusion sociale sont ainsi davantage rejetées que les personnes qui jouissent d'un niveau de vie plus élevé : *un noir riche est moins souvent rejeté qu'un noir pauvre*²⁷. Les comportements racistes se manifestent à l'encontre des personnes « différentes », mais ils sont d'autant plus fréquents et virulents qu'ils concernent des personnes qui, en plus d'être pauvres, sont exclues socialement. La pauvreté, l'exclusion sociale et la discrimination

sont donc des phénomènes étroitement liés : les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale sont donc davantage susceptibles d'être victimes de discrimination, et les personnes qui subissent une discrimination, sous quelque forme que ce soit, sont à leur tour plus susceptibles d'être exclues socialement.

Ceci nous amène à une question cruciale, à savoir : quel est le lien entre l'inégalité sociale et la recrudescence des phénomènes racistes ? Nul ne peut ignorer le fait que l'accentuation des inégalités sociales constitue l'environnement le plus favorable à l'émergence de comportements racistes. Les spectres de la peur de la différence, du sentiment d'insécurité et de l'impression de perdre ce qui nous revient de droit surgissent surtout lorsque notre bien-être économique est menacé ; en particulier lorsque les problèmes naissent de la rivalité entre les classes sociales à faible revenu et les minorités d'émigrants afin d'obtenir des emplois mal payés, ou en cas de conflit entre de tels groupes pour obtenir des ressources et des allocations sociales.

Malgré les déclarations de nos gouvernements et leur engagement affiché en vue de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, force est de constater que, dans ce domaine, aucun progrès réel n'a été accompli au cours des quatre dernières années, et que, au contraire, l'Europe a subi un retour en arrière : le taux de chômage et la précarité de l'emploi ont augmenté, les inégalités sociales se creusent et les niveaux de protection sociale diminuent, sans parler d'autres phénomènes tels que l'augmentation de l'immigration clandestine, etc.

C'est la raison pour laquelle il est indispensable de procéder non seulement à une analyse individuelle des cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, mais aussi à une analyse approfondie de ce que l'on appelle la discrimination structurelle. C'est en effet à cause de la discrimination structurelle – à savoir, non pas le traitement individuel, mais plutôt l'ensemble des conditions socio-économiques et environnementales dans lesquelles les personnes vivent, ainsi que les conditions régissant l'accès aux services – que les personnes concernées se trouvent dans une position socialement désavantageuse et ne bénéficient pas d'un traitement équitable par rapport aux autres citoyens.

La discrimination structurelle est étroitement liée aux situations d'exclusion sociale et à ce que l'on appelle la discrimination multiple. De nombreuses études montrent, par exemple, qu'au sein d'un même groupe social ou d'une même minorité ethnique, la discrimination touche davantage les personnes ayant un statut social plus faible

(les femmes, par exemple), et qu'elle vise en général les personnes qui, en plus d'appartenir au groupe en question, connaissent des désavantages sociaux tels que le manque d'éducation, le chômage, la toxicomanie, etc.

Nouvelles formes de racisme et de discrimination

Cependant, le racisme et la discrimination sont des phénomènes à multiples facettes qui ne sont pas uniquement fondés sur des causes économiques : les fortes pressions exercées sur certains groupes afin de les assimiler à la culture dominante sont perçues aujourd'hui par la plupart de ces groupes comme la principale source d'oppression qu'ils subissent. Plus alarmant encore : la persistance de la discrimination légale dans de nombreux pays de l'Union, où les immigrants reçoivent uniquement un permis de séjour et n'obtiennent pas le droit de vote ni le droit à la citoyenneté, même lorsqu'ils sont membres de familles vivant dans le pays en question depuis plusieurs générations. « Douze millions de ressortissants de pays tiers qui résident légalement en Europe vivent dans une situation d'incertitude et de légalité précaire pour de nombreux aspects de leur vie quotidienne ». ²⁸

Le racisme contemporain en Europe ne peut donc être considéré uniquement comme le rejet des personnes ayant une couleur de peau différente. Des facteurs psychologiques et sociaux font que le racisme ne repose pas uniquement sur des traits physiques objectifs et des apparences extérieures, mais aussi sur des relations de domination et de subordination, sur le rejet et la haine des autres afin de se protéger. Ces comportements sociaux et discours racistes se justifient souvent en décrivant les autres comme étant inférieurs, détestables, voire même moins humains. Une nouvelle forme de racisme a remplacé les références aux facteurs biologiques (les races) par des références aux facteurs sociologiques (les cultures). Comme le signale Balibar :

« Le racisme actuel s'inscrit dans le cadre d'un racisme sans races... Un racisme dont l'argument fondamental n'est pas le patrimoine biologique, mais plutôt l'irréductibilité des différences culturelles ; un racisme qui, à première vue, ne pose pas comme postulat la supériorité de certains groupes par rapport aux autres, mais simplement les conséquences néfastes de la disparition des frontières, l'incompatibilité entre les modes de vie et les traditions... [un racisme] appelé à juste titre racisme différentiel ». ²⁹

Par conséquent, il me semble plus approprié aujourd'hui de parler de multiples formes de racisme plutôt que de racisme en général. Outre le racisme fondé sur la race ou la couleur de peau, on voit maintenant apparaître un racisme culturel, qui « utilise la différence culturelle afin de dénigrer [certains groupes sociaux] ou exiger leur assimilation culturelle ». ³⁰ Pour sa part, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes souligne le fait que « si le racisme et la xénophobie sont des problèmes communs à l'ensemble des Etats membres, leurs manifestations sont très diverses et varient d'un endroit à l'autre en Europe ». ³¹ Loin des méthodes totalitaires utilisées il y a cinquante ans, le racisme se manifeste aujourd'hui sous des formes plus subtiles, propres aux sociétés démocratiques. ³² C'est pourquoi il est nécessaire, en plus de se concentrer sur des groupes traditionnels tels que les skinheads, par exemple, d'accorder une attention toute particulière aux nouvelles filières utilisées

23 - Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, *Manifestations d'antisémitisme dans l'UE 2002-2003*.

24 - Eurobaromètre, *La discrimination en Europe*, 2003.

25 - Panayi, P., *An Ethnic History of Europe since 1945: Nations, States and Minorities*, Harlow, England; New York; Longman, 2000, p. 79.

26 - *Les étrangers et les personnes « différentes » ne sont pas rejetés uniquement en raison de leur pauvreté*.

27 - Le texte original indiquait « un negro pobre es menos rechazado que un negro rico » c.-à-d. « un noir pauvre est moins rejeté qu'un noir riche ». A la lumière des arguments de l'auteur, il doit s'agir d'une erreur commise par inadvertance. (NdT)

28 - Costa, B.V., "The status of non community nationals", in P. Alston (edit.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 412.

29 - Balibar et Wallerstein I., *Race, Nation, Classe : Les identités ambiguës*, Cahiers libres, Paris, La Découverte, 1988.

30 - Modood, T., "Ethnic diversity and disadvantage", in T. Modood et al, *Ethnic minorities in Britain*, Londres, Policy Studies Institute, 1997, p. 353.

31 - *Ibid* p. 76.

32 - *Rapport annuel de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Looking reality in the face: The situation regarding racism and xenophobia in the European Community*, 1998.

pour diffuser les idées racistes et, surtout, aux moyens utilisés par les partisans du *white power* (pouvoir blanc), tels que l'Internet, la production de musique, etc.

La discrimination : une forme de racisme

La discrimination peut être considérée comme l'une des *formes fondamentales du racisme*, à l'instar de la ségrégation, qui est avant tout une forme de discrimination. La discrimination raciale ou ethnique est une des manifestations les plus répandues du racisme. A l'heure actuelle, elle se manifeste par des comportements et des pratiques qui contribuent à la ségrégation des populations sur la base de facteurs raciaux, ethniques, nationaux, religieux ou culturels, en faisant parfois un amalgame de ces différents facteurs ³³

En outre, la discrimination est étroitement liée aux préjugés ethniques, c'est-à-dire à une attitude négative adoptée par les membres d'un groupe à l'encontre des membres d'autres groupes. On identifie traditionnellement trois composantes dans les préjugés³⁴ : tout d'abord, *la composante cognitive ou le stéréotype*, à savoir l'ensemble des convictions sur les caractéristiques des membres d'un groupe qui s'expriment au moyen d'étiquettes verbales ; ensuite, *la composante affective et évaluative*, c'est-à-dire l'évaluation négative d'un groupe, accompagnée de sentiments hostiles envers ses membres (il s'agit de la composante fondamentale du préjugé) ; et, enfin, *la composante comportementale*, qui consiste en une attitude négative intentionnelle et en une tendance à marginaliser et à faire preuve d'hostilité envers les membres d'un groupe.

La discrimination repose sur la croyance que certaines personnes sont inférieures aux autres parce qu'elles appartiennent à une race ou à un groupe ethnique donnés. Ces personnes sont donc traitées de manière injuste, ce qui entraîne une violation du principe de la reconnaissance mutuelle de l'égalité entre les personnes, qui constitue le fondement même du principe de l'égalité de traitement. Dans de nombreux cas, la discrimination raciale est étroitement liée à l'exclusion sociale et peut être considérée comme une forme d'exclusion : il s'agit donc de deux processus qui se renforcent mutuellement. C'est la raison pour laquelle l'exclusion sociale ne peut être traitée uniquement du point de vue des questions et des politiques sociales et, de même, la discrimination ethnique ou raciale ne peut être analysée uniquement du point de vue des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Les politiques sociales et les droits fondamentaux constituent deux axes incontournables dans la lutte contre la discrimination et l'exclusion.

Avancées juridiques considérables dans les politiques européennes

Les Etats membres du Conseil de l'Europe³⁵ ont reconnu que le racisme et la discrimination raciale constituent une violation des Droits de l'Homme et devraient être combattus à l'aide de tous les moyens disponibles. Ce principe repose sur la considération selon laquelle tous les êtres humains naissent libres et égaux, avec une dignité et des droits égaux : tout comportement allant à l'encontre de ce principe fondamental de nos sociétés ébranle donc la stabilité démocratique. Il est donc bien établi que tous les moyens nécessaires devraient être déployés afin de garantir le respect des droits de l'Homme sans aucune distinction ni aucune discrimination, quelles qu'elles soient, car c'est la seule façon de garantir la paix, la stabilité et le progrès en Europe. La discrimination et l'exclusion sociale représentent donc de réels fléaux pour le progrès de la société. C'est en tout cas la position défendue par le Conseil de l'Europe, et par l'Union européenne, dont les actions sont clairement axées depuis ces dernières années sur la lutte contre la discrimination et l'amélioration de la cohésion sociale.

Dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée par les Nations Unies en 1963, la discrimination raciale est définie comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la

33 - Cachón, L., *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelone : Icaria, 2003.

34 - Ashmore, R.D., "Solving the problem of prejudice", in B. H. Collons (ed.), *Social Psychology: Social influence, attitude change, group processes and prejudice*, Reading Mass : Addison-Wesley, 1970.

35 - Voir la déclaration établissant la Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI), Strasbourg, 1994.

36 - Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 1963.

jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »³⁶

Par conséquent, il y a discrimination raciale lorsque le principe de l'égalité entre les citoyens est enfreint et lorsque les citoyens sont donc dans l'incapacité d'exercer leurs droits dans les conditions d'égalité formelle établies par la loi. La discrimination raciale ne couvre pas seulement les réactions les plus agressives impliquant un rejet raciste. Elle se manifeste également par de nombreuses autres pratiques sociales répandues qui peuvent entraîner, outre l'exclusion, une distinction, restriction ou préférence, et qui contribuent de facto à une situation d'inégalité matérielle entre des citoyens appartenant à différents groupes ethniques ou culturels.

L'article 26 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques dispose que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation »³⁷. *L'absence de discrimination, d'une part, et la protection égale de la loi ou l'interdiction de la discrimination, d'autre part, constituent des manifestations claires du principe de l'égalité.* « La première expression est essentiellement négative ; il s'agit de l'approche traditionnelle du « ne doit pas... » de la législation internationale relative aux droits de l'Homme. La deuxième décrit l'aspect positif de l'égalité et exige une action positive au niveau législatif, administratif et/ou judiciaire ».³⁸

En tout cas, il est essentiel de rappeler que le droit à l'égalité devant la loi ne rend pas toutes les différences de traitement discriminatoires. En effet, le Protocole no. 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales explique que « des situations égales doivent être traitées de manière égale et des situations inégales doivent être traitées différemment ».³⁹ Une différenciation basée sur des critères objectifs et raisonnables n'équivaut pas à un traitement discriminatoire. Une différence de traitement est discriminatoire si elle ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif légitime ou s'il n'existe pas de lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et

les objectifs visés.⁴⁰ Ce principe revêt une importance vitale étant donné que, dans le cas contraire, l'action positive ne serait pas légitime.

Quant au second principe – à savoir, la composante positive de la non-discrimination – le Protocole additionnel no. 12 à la Convention européenne élève le droit à la non-discrimination au rang de droit indépendant – et non plus accessoire – et établit une obligation positive pour les Etats en décidant que « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».⁴¹ Cette disposition n'impose pas la prévention de la discrimination entre particuliers, mais elle peut néanmoins, dans certains cas, engager la responsabilité d'un Etat si celui-ci n'offre pas une protection appropriée contre la discrimination émanant d'acteurs non étatiques.

La lutte contre le racisme et la discrimination ethnique et raciale a été placée en tête des priorités politiques de l'Union européenne depuis quelques années, et ceci a conduit à l'adoption d'instruments juridiques communautaires importants contre la discrimination raciale. Le Traité d'Amsterdam (1997) a représenté un grand pas en avant pour le renforcement de l'engagement de l'Union vis-à-vis de la protection et de la défense des droits fondamentaux des citoyens. Pour la première fois, le Traité interdit la discrimination au sein de l'UE : « Le

36 - Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 1963.

37 - Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 2200 A* entrée en vigueur le 23 mars 1976.

38 - Morawa, A. H. E., *Le concept de non-discrimination*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Allemagne, 2002.

39 - Ibid.

40 - Ibid.

41 - Article 1 du Protocole.

Conseil (...) peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »⁴²

Les dispositions de l'article 13 du Traité d'Amsterdam ont permis d'assigner au thème de la discrimination une nouvelle importance dans le corpus juridique de l'UE, ouvrant ainsi la voie à l'adoption de deux importantes initiatives législatives contraignantes : la première concerne la discrimination ethnique ou raciale et la deuxième porte sur l'accès au marché de l'emploi, tout en couvrant

d'autres formes connexes de discrimination. Il s'agit de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et de la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2001 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Afin de promouvoir, outre d'autres dispositions, ces deux directives, la Commission a mis en place un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2000-2006).

La directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique devait être transposée dans la législation nationale des Etats membres avant juillet 2003. Ses éléments fondamentaux sont les suivants :

- On entend par « principe de l'égalité de traitement », l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique. (article 2.1). Plus particulièrement, une **discrimination directe** se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable. D'autre part, une **discrimination indirecte** est définie comme étant une situation où une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.⁴³
- La directive décrit le harcèlement comme une forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable se manifeste... avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. (article 2.3).

En outre, la directive :

- Interdit la discrimination directe ou indirecte dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, des avantages sociaux, de l'éducation, de l'accès aux biens et services et de la mise à disposition du public de biens et services compris en matière de logement (article 3).
- Reconnaît la légalité de l'action positive et, par là même, des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique (article 5).
- Renverse la charge de la preuve : dès lors qu'une personne s'estime lésée (...) et établit devant une juridiction (...) des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. (article 8).
- Garantit une protection contre les représailles : l'Union européenne recommande vivement aux Etats membres d'adopter des mesures afin de protéger les victimes ayant signalé un cas de discrimination (article 9).
- Introduit le dialogue social et le dialogue civil comme des obligations : les Etats membres doivent favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux, y compris les ONG, en vue de promouvoir l'égalité de traitement (articles 11 et 12).
- S'agissant des sanctions, elle dispose que les Etats membres déterminent le régime des sanctions

applicables aux violations des dispositions (...) et prennent toute mesure nécessaire pour assurer l'application de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues (...) doivent être effectives, proportionnées et dissuasives (article 15).

- Etablit la légitimité d'engager des procédures en cas de discrimination : *les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont (...) un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées [doivent pouvoir], pour le compte ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative* (article 7).
- Encourage les associations ou les organisations à apporter aux victimes d'une discrimination un

appui et une aide pour les procédures judiciaires ou administratives (article 7.2).

- Exige des Etats membres qu'ils désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement, et qu'ils veillent à ce que ces organismes aient pour compétence (article 13) :
 - *D'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination ;*
 - *De conduire des études indépendantes concernant les discriminations ;*
 - *De publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations.*

En outre, l'Union européenne a établi, avec la Directive 2000/78/CE, un cadre juridique précis en vue de combattre la discrimination dans le domaine concret de l'emploi. La Directive 2000/78/CE applique le principe de l'égalité de traitement entre les personnes dans le domaine de l'emploi et de la formation, indépendamment de la religion ou des convictions, du handicap, de l'orientation sexuelle ou de l'âge des personnes. La définition de la discrimination et les dispositions relatives à la charge de la preuve et au droit d'engager des procédures qui figurent dans cette directive sont semblables à celles de la directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

La Directive 2000/78/CE s'applique aux domaines suivants : les conditions d'accès à l'emploi (y compris les critères de sélection, les conditions de recrutement et la promotion) ; l'accès à la formation professionnelle ; les conditions d'emploi et de travail (y compris les conditions de licenciement et la rémunération) ; l'affiliation à, et l'engagement dans, une organisation de travailleurs ou d'employeurs. La Directive prévoit un nombre limité d'exceptions au principe de l'égalité de traitement, par exemple afin de respecter le statut de certaines organisations religieuses ou afin de permettre la mise en œuvre de programmes spéciaux visant à promouvoir l'insertion des jeunes ou des travailleurs âgés sur le marché du travail. En outre, elle exige des employeurs

qu'ils procèdent à des aménagements raisonnables et nécessaires afin de répondre aux besoins des personnes handicapées qui sont capables de remplir les tâches requises par l'emploi en question.

Dans ce cas, les gouvernements des Etats membres ont convenu d'introduire les modifications nécessaires dans leur législation nationale au plus tard le 2 décembre 2003, bien qu'ils aient le droit de demander un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à trois ans afin d'introduire les modifications nécessaires relatives à la discrimination fondée sur le handicap et l'âge. Les nouveaux Etats membres devront également transposer les dispositions de ces deux directives dans leur législation nationale avant d'adhérer à l'Union.

Toutefois, l'instrument juridique le plus important pour la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité

42 - *Traité d'Amsterdam (1997), article 13.*

43 - *Une affaire soumise aux tribunaux en Suède nous donne un exemple de discrimination raciale indirecte : certains établissements refusaient les femmes qui portaient de longues jupes, parce que ce type de vêtement facilitait selon eux le vol à l'étalage. Cette interdiction a été dénoncée, étant donné que les femmes portant de longues jupes appartenaient principalement à la communauté de Roms/Gitans.*

de traitement reste, sans aucun doute, la Constitution européenne qui, une fois ratifiée, garantira les principes fondamentaux qui régissent l'UE. Le texte conserve les bases juridiques existantes pour la lutte contre la discrimination et l'exclusion, et définit l'égalité comme un principe constitutionnel fondamental. La Constitution interdit expressément la discrimination fondée sur la nationalité et dispose que l'Union mettra en œuvre des mesures afin de combattre la discrimination et l'exclusion, et afin de promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Dans le domaine pénal, le Parlement et le Conseil auront le droit d'intervenir contre la criminalité internationale dans les domaines du terrorisme, de la traite des êtres humains, du racisme et de la xénophobie, de l'exploitation sexuelle des enfants et des infractions contre l'environnement.

Peu d'avancées pratiques dans la lutte contre le racisme et l'exclusion

La question essentielle qui se pose à ce stade est la suivante : au vu des progrès considérables accomplis ces dernières années dans la lutte contre la discrimination et l'exclusion au sein de l'Union européenne, tant au niveau politique que juridique, pourquoi ces progrès ont-ils eu si peu d'incidence sur les personnes victimes de discrimination et d'exclusion ? Malgré les instruments politiques, juridiques et économiques qui ont été mis en place afin de combattre ces deux phénomènes, nous sommes encore confrontés à d'importants obstacles qui entravent la coordination et la création de synergies entre ces instruments. Pourquoi y a-t-il un tel écart entre la théorie et la pratique ?

Faible incidence nationale et locale des mesures politiques

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, l'Union a adopté, en 2000, la stratégie européenne d'inclusion sociale et s'est dotée de mécanismes spécifiques afin de la mettre en œuvre et de contrôler son application (par exemple, la méthode ouverte de coordination et le rapport conjoint sur l'inclusion). Pourtant, ces mesures se sont révélées très peu efficaces.⁴⁴ En ce qui concerne la lutte contre la discrimination, l'Union européenne a également adopté un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006) qui a, lui aussi, porté peu de fruits à ce jour.

Malgré les efforts fournis par la Commission européenne, ces deux mesures ont à peine trouvé leur place dans l'agenda politique des Etats membres, ce qui met en évidence le manque de coordination et de synergie entre les politiques européennes et nationales dans ce domaine. En outre, force est de constater que non seulement l'importance de ces thèmes diminue au niveau national, mais qu'ils sont également remplacés au niveau de l'agenda politique européen par d'autres problématiques telles que le souci de préserver l'Etat-providence, la nécessité de réformer les systèmes de protection sociale, etc.

Il est évident que l'exclusion et la discrimination ne sont pas au cœur des politiques sociales de l'Union. On observe au contraire, surtout dans certains pays, une tendance grandissante à ignorer l'existence de la discrimination et à considérer que si certaines personnes subissent une discrimination, c'est simplement parce qu'elles sont sans emploi ou parce qu'elles ne sont pas disposées à travailler. Le refus politique de reconnaître ce problème au niveau national et local est étroitement lié au peu d'intérêt que suscitent ces dossiers auprès de l'opinion publique.

Absence de mise en œuvre effective des lois

Pourquoi les progrès juridiques accomplis par le Traité d'Amsterdam et les directives européennes qui ont suivi ont-ils eu si peu d'impact réel sur les citoyens ? Malgré l'intérêt grandissant à l'échelon international pour les évolutions récentes sur ce front au sein de l'Union, dont la législation antidiscriminatoire est l'une des plus avancées du monde⁴⁵, force est de constater qu'au niveau national, les institutions des Etats membres attachent peu d'importance pratique à ces initiatives juridiques. Et ce malgré le fait que cette législation antidiscriminatoire ait récemment été renforcée de façon considérable par l'adoption de la Charte européenne des droits fondamentaux et de la nouvelle Constitution.

Face à l'obligation de transposer les directives antidiscriminatoires dans la législation nationale, les Etats membres de l'UE ont commencé très lentement à lancer des réformes et à adapter leur système juridique. Il est évident que les pays n'ont pas été prompts à réagir, comme le démontrent les rapports publiés par la Commission. A la fin du délai fixé pour la transposition de la Directive 2000/43/CE, seuls trois pays avaient

pleinement intégré ses dispositions dans leur législation nationale. Le *Rapport annuel sur l'égalité et la non-discrimination*⁴⁶, qui contient les chiffres du premier semestre 2004, indique que, encore aujourd'hui, certains Etats membres n'ont pas pleinement appliqué les directives. En fait, la Commission a intenté, en juillet 2004, une action devant la Cour de justice des Communautés européennes contre cinq pays – l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Grèce et le Luxembourg – pour non-respect de l'obligation de transposer les directives dans leur droit national.

Outre le manque d'importance que les Etats membres accordent aux nouvelles dispositions antidiscriminatoires de l'UE, il est évident qu'il n'y a aucune synergie entre le niveau européen et le niveau national. La lenteur dont font preuve les Etats membres au moment de transposer les directives en est une preuve irréfutable. Il faut en outre ajouter à ces retards l'absence de mécanismes institutionnels visant à assurer la mise en œuvre effective des mesures juridiques, ainsi que l'ambiguïté des directives elles-mêmes. Cette situation est peut-être due au fait que certains acteurs de la lutte contre la discrimination, tels que des juristes, des juges, des organisations de défense des Droits de l'Homme, etc., n'ont pas été suffisamment mobilisés à cet égard.

Comme chacun sait, il est essentiel de disposer d'instruments juridiques efficaces afin de garantir l'égalité de traitement, mais l'existence de tels instruments ne suffit pas : il faut également prévoir les mécanismes et les ressources nécessaires à l'application effective de la loi. De nombreux Etats membres sont en train d'adapter leurs lois, mais ces mesures ne sont pas assorties des enveloppes budgétaires et des programmes nécessaires à la mise en œuvre effective de ces lois : les obstacles à l'application de l'égalité de traitement des personnes dans les services publics et privés ne sont donc pas éliminés.

Mauvaise utilisation des mécanismes financiers (Fonds structurels)

Les principaux instruments dont dispose l'Union européenne pour combattre la discrimination et l'exclusion sociale sont les Fonds structurels, ainsi que d'autres programmes communautaires tels que les programmes pour l'inclusion et la non-discrimination. Rappelons que les Fonds structurels visent à promouvoir la cohésion économique et sociale, et que la cohésion sociale

ne peut être atteinte que dans une société réellement inclusive, où chaque personne bénéficie réellement de l'égalité de traitement.

Le principal obstacle économique à la mise en œuvre effective des politiques d'inclusion et de non-discrimination réside dans l'utilisation insuffisante des Fonds structurels en la matière. Il convient de rappeler que le processus de planification et de révision des Fonds structurels n'est pas allé de pair avec l'adoption des stratégies d'inclusion et de non-discrimination. Celles-ci ne font donc pas partie intégrante du processus en matière d'élaboration de cadres communautaires d'appui et de programmes opérationnels appropriés.

Il faut ajouter à cela le fait que les gouvernements nationaux n'ont en général pas affecté de fonds particuliers à ces mesures (lack of accountability), comme le démontrent les évaluations à mi-parcours de ces mesures. Afin de résoudre ce type de problème, il conviendrait – entre autres – de cibler les mesures sur des groupes bien déterminés, de créer des synergies et d'accroître l'efficacité des mesures par une action conjointe et coordonnée. Cependant, les politiques ciblées de lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale ne pourront porter leurs fruits que si elles tiennent compte des désavantages rencontrés par les victimes de ces phénomènes. Outre la nécessité d'adapter les services à leurs besoins spécifiques, il convient d'être conscients du besoin de prendre des mesures positives afin de corriger les désavantages sociaux et l'exclusion sociale.

44 - Voir « L'élaboration et le contexte actuel des politiques d'inclusion et de lutte contre la pauvreté de l'UE », Brian Harvey, chapitre 1 de cet ouvrage.

45 - Commission européenne, *Livre vert. Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie*, 2004.

46 - Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, *Rapport annuel sur l'égalité et la non-discrimination 2003 et 2004*.

Réicence vis-à-vis de la création d'organismes de promotion de l'égalité de traitement

Un des principaux instruments prévus par la Directive 2000/43/CE pour combattre la discrimination est la création d'organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement. Ceci semble toutefois être la principale tâche en souffrance des gouvernements de l'Union, puisque de nombreux pays n'ont même pas encore commencé à mettre sur pied de tels organismes, tandis que d'autres ont adopté une approche limitée au strict minimum, omettant de doter ces organismes spécialisés des compétences ou des moyens nécessaires afin de garantir leur indépendance et leur pouvoir d'action.

Il convient de souligner que si la directive n'exige pas que ces organismes soient indépendants, elle prévoit bien que ceux-ci puissent fonctionner de façon autonome : il est donc indispensable qu'ils disposent d'un budget suffisant, que l'ensemble des forces sociales soient représentées au sein de leur conseil d'administration, que leur personnel soit désigné de manière ouverte et impartiale, et que ces organismes disposent d'un réel pouvoir et d'une réelle autonomie dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est également utile de rappeler que les trois fonctions confiées à ces organismes par la directive doivent être considérées comme des exigences minimales et non comme une fin en soi. La mise en place d'organismes de promotion de l'égalité de traitement, leur capacité à offrir des services de soutien et de proximité aux victimes de la discrimination, l'implication de la société civile et des ONG dans leur travail, leur capacité de promouvoir le dialogue civil et de sensibiliser l'opinion publique, leur pertinence institutionnelle et sociale, sont autant de conditions préalables essentielles afin que ces organismes aient l'impact attendu.

Mobiliser toutes les parties prenantes : une tâche indispensable

Nous ne pouvons que nous réjouir de l'engagement pris par l'Union de veiller à ce que les Etats membres adoptent des mesures pour combattre la discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique ou raciale, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap ou l'orientation sexuelle. Toutefois, il est nécessaire de donner un nouvel élan pratique aux mesures discriminatoires car il ne faut pas oublier qu'à l'exception de l'égalité entre les hommes et les femmes – domaine où s'est déjà instaurée une certaine

tradition en ce qui concerne l'élaboration de législations et la mise en œuvre de plans d'action – la plupart des pays sont peu expérimentés et peu conscients des autres formes de discrimination.

Au moment de mettre en place une législation adéquate afin de combattre la discrimination, les Etats membres doivent adopter une perspective plus large, en évitant de tomber dans une approche minimaliste. Il est indispensable de disposer de bons instruments juridiques, mais cela ne suffit pas. En effet, les mesures politiques et juridiques doivent être assorties d'actions visant à sensibiliser la société civile et à promouvoir l'éducation dans un climat de tolérance et de respect des droits de l'Homme et de la diversité. Ces campagnes de sensibilisation pourraient être menées par les établissements scolaires et les médias, et devraient veiller à associer les organismes compétents en la matière. La lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique doit donc être considérée comme un processus transversal qui requiert la participation d'un large éventail d'instances, tant publiques que privées, et qui s'inscrit à différents niveaux.

Une première étape a été franchie dans les domaines de la race, de l'ethnie et du handicap, ainsi que dans l'accès à la formation et à l'emploi, mais nous ne pouvons oublier que, à quelques honorables exceptions près, les Etats membres ont fait preuve de lenteur au moment de transposer ces directives. Espérons que le plan de suivi prévu dans la directive elle-même puisse désormais accélérer et faciliter le processus. Nous nous devons toutefois de soulever une série de questions fondamentales qui, à ce jour, n'ont pas été abordées efficacement ou n'ont pas été analysées suffisamment. Il s'agit notamment de :

- La nécessité pour les gouvernements de se diriger, à moyen terme, vers une loi générale sur l'égalité qui couvrirait au moins tous les domaines identifiés par le Traité d'Amsterdam et la future Constitution de l'UE, et de garantir la mise en pratique effective d'une telle loi, en prévoyant les moyens et les mécanismes nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que des sanctions efficaces.
- L'opportunité d'inscrire la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité de traitement dans le cadre de la protection des droits de l'Homme afin d'éviter le risque d'assimiler la question de l'exclusion sociale et celle de la discrimination, bien que ces deux questions soient étroitement liées. La question de l'égalité de traitement doit s'inscrire dans le cadre des droits de l'Homme et de la protection des droits fondamentaux des personnes, au lieu d'être considérée uniquement comme une question de politique sociale.

- La nécessité d'établir un lien plus solide et plus étroit entre les mesures de promotion de l'inclusion sociale et de l'égalité de traitement, en ne traitant pas uniquement des cas isolés de discrimination, mais en accordant la priorité aux problèmes de discrimination structurelle.
- Le besoin d'éviter toute assimilation – en raison de la pression démographique actuelle – entre le problème de la discrimination ethnique ou raciale et les politiques de migration, bien que les émigrants constituent un des groupes les plus exposés à ce type de discrimination.
- La nécessité pour l'ensemble des Etats membres de créer un organisme spécialisé pour lutter contre la discrimination ethnique et raciale à court terme. Cet organisme devrait être doté de vastes compétences, ainsi que de la capacité et des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions ; des mesures devraient en outre être mises en place afin de garantir le fonctionnement autonome de cet organisme, comme le prévoit la Directive.
- La nécessité de considérer la promotion de l'égalité comme un des critères et principes fondamentaux qui sous-tendent les activités de l'ensemble des autorités et services publics, et de déployer les moyens nécessaires à la réalisation de cet objectif (formation, recherche, ressources et soutien).
- Le besoin de tenir compte – au moment d'adopter des mesures pour la promotion de l'égalité de traitement – des structures administratives de chaque pays, afin de créer des synergies et de prendre des mesures qui poursuivent les mêmes objectifs, tout en respectant les compétences de chaque partie prenante.
- La mise au point de mesures d'action positive afin de traduire les principes juridiques en pratiques et afin de permettre à toutes les personnes de bénéficier de l'égalité de traitement, en facilitant leur organisation et leur responsabilisation.
- La nécessité de cibler davantage les Fonds structurels sur la lutte contre l'exclusion et la discrimination, et d'assurer un meilleur suivi de l'impact des Fonds structurels sur ces deux phénomènes.
- Le besoin d'accorder une attention toute particulière aux personnes qui subissent différentes formes de discrimination en même temps, et de mettre l'accent sur les aspects de la discrimination ethnique et raciale liés à l'égalité entre les hommes et les femmes.
- La nécessité d'appliquer les mesures citées ci-dessus de façon ouverte et transparente, en instaurant les mécanismes nécessaires au dialogue social et civil, comme le prévoit la directive elle-même, et de promouvoir la responsabilisation et la participation effective des victimes de la discrimination.

De leur côté, **les ONG peuvent jouer un rôle fondamental** dans ce processus. Etant donné que la question de la discrimination et que les nouvelles dispositions internationales et nationales acquièrent de plus en plus d'importance, il semble opportun que les ONG qui travaillent avec les migrants et les minorités donnent un nouvel élan à la campagne de promotion de l'égalité de traitement. A cette fin, elles pourraient, par exemple, entreprendre les actions suivantes :

- Sensibilisation de la société et des institutions compétentes en la matière ;
- Formation des dirigeants des minorités, des groupes de migrants et des groupes spécialisés tels que les fonctionnaires travaillant dans l'administration ou dans le maintien de l'ordre etc. ;
- Création d'une base de données sur les cas de discrimination et réalisation d'études ;
- Médiation dans les conflits résultant de la discrimination et information aux victimes ;
- Dénonciation des cas de discrimination auprès des autorités compétentes ;
- Assistance directe aux victimes de la discrimination et accompagnement.

En outre, les ONG devraient influencer les politiques sociales visant à combattre la discrimination et l'exclusion sociale, non seulement en proposant aux autorités des mesures spécifiques basées sur des études et sur l'identification des besoins concrets des groupes les plus défavorisés, mais aussi en travaillant avec les groupes cibles afin que ceux-ci soient impliqués dans leur propre développement. Un des principaux domaines pour lesquels les ONG devraient promouvoir une participation active concerne l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale, qui devraient à l'avenir mettre davantage l'accent sur la question de la discrimination.

Portrait 5

Obstacles à l'emploi

Diana habite dans un village situé à environ 19 km de la ville de Roava, dans le Sud-Est de la Slovaquie. Le village compte 600 habitants – la moitié d'entre eux sont des Roms. Les maisons du village sont équipées de conduites et d'appareils à gaz, de canalisations et d'égouts. Le village compte deux épicerie, deux tavernes, une école primaire (trois premières années), un hôtel de ville et une église luthérienne. Tous les autres services – enseignement, santé, services administratifs – sont situés en dehors du village et sont accessibles par les transports publics. Pour les Roms, et surtout pour les chômeurs de longue durée, le voyage de 20 km pour se rendre à l'agence de promotion de l'emploi est difficile. Les Roms qui sont au chômage doivent se présenter personnellement à l'agence pour l'emploi une fois par semaine.

De nombreux Roms sont installés en dehors du village. Les maisons de briques du hameau sont raccordées à la conduite d'eau (le hameau dispose de sa propre conduite d'eau), mais pas au système d'égout. Le taux de chômage atteint presque 100% chez les Roms, et la plupart d'entre eux sont des chômeurs de longue durée, même si certains sont maintenant « occupés » faute d'être « employés ». Leur niveau d'instruction diminue avec chaque nouvelle génération, principalement pour des raisons financières. Il n'y a pas d'écoles secondaires au village. Les conditions de santé sont relativement bonnes ; il n'y a pas d'épidémie dans le hameau. Les relations sociales entre les Roms et le reste de la population sont exemptes de conflits ouverts, mais les personnes sont réparties en « deux camps ». Les relations d'amitié entre les Roms et les familles de la population majoritaire ou leurs membres sont exceptionnelles. Il y a cependant un député Rom (un chef d'entreprise local) au sein de la municipalité, dont la représentation est composée de neuf membres.

Diana a vingt-trois ans. Après l'école primaire (huit années), elle a commencé à étudier dans un institut de formation pour devenir cuisinière/serveuse. En raison de difficultés financières (frais de déplacement élevés), elle s'est inscrite dans un institut de formation plus proche du village. Cependant, ce nouvel établissement ne lui plaisait pas et elle a décidé d'abandonner ; elle n'avait que seize ans à l'époque. Diana habite dans le « village » (le village étant officieusement divisé en « village » et « hameau »), chez ses parents. Leur maison dispose d'un « jardin commun », qu'ils partagent avec deux familles non-Roms. La maison est construite en briques, est alimentée en électricité et en eau, et est chauffée aux combustibles solides. La maison compte une cuisine et deux chambres.

Diana vit dans cette maison avec ses parents, sa sœur aînée, son compagnon et leur bébé de neuf mois. Diana dort sur le canapé qui se trouve dans la cuisine. A part sa sœur, qui est en congé parental (et qui reçoit une aide de l'Etat), tous les membres de la famille sont au chômage. Leurs revenus ne couvrent pas leurs frais de subsistance.

Ils survivent en achetant à crédit dans les épicerie locales et en mettant leur équipement en gage au mont-de-piété situé en dehors du village. Quelques jours à peine après le versement de leurs allocations, ils se retrouvent sans argent et s'endettent, car près de 100% du revenu familial doit être reversé aux créanciers. Tous leurs proches et amis sont dans une situation financière comparable et ils ne peuvent donc pas leur demander de l'aide. Il y a un usurier qui « opère » dans le village. En cas d'événement ou de besoin imprévu, la famille de Diana lui emprunte de l'argent, avec un taux d'intérêt de 30%-50% ; le taux d'intérêt dépend de la quantité d'argent empruntée et de la durée de l'emprunt. Les

principaux événements qui amènent la famille de Diana à emprunter de l'argent sont : la maladie, les visites chez le médecin (frais de déplacement), un décès dans la famille, le voyage vers la République tchèque pour le travail, l'achat de combustible. Les principaux facteurs qui limitent les possibilités de la famille sont : l'impossibilité de quitter le village (frais de voyage), la nécessité de terminer l'enseignement secondaire, et l'impossibilité d'acheter des vêtements et des chaussures de bonne qualité. Diana ne fait ses achats que dans les magasins les moins chers, et n'achète qu'un article à la fois, en général uniquement des chaussures, car ce sont les chaussures qui s'usent le plus rapidement.

Diana injecte la totalité de son revenu dans le budget familial et n'a donc pas d'argent. Elle a tenté de décrocher un emploi en République tchèque, mais les responsables

ont refusé de lui verser un acompte pour qu'elle puisse survivre et elle a donc dû rentrer chez elle.

Le taux de chômage de la région est un des plus élevés de Slovaquie (il y a 66 demandeurs d'emploi pour un poste vacant) et une personne non qualifiée n'a quasiment aucune chance de trouver du travail. Diana explique que des employeurs potentiels, qui lui avaient promis un emploi par téléphone, étaient revenus sur leur promesse après l'avoir rencontrée personnellement. Il est aussi arrivé qu'un employeur lui demande directement au téléphone si elle était Rom : si oui, il serait inutile qu'elle se déplace.

Ni Diana ni sa famille n'ont de projets d'avenir. Leur principale préoccupation consiste à survivre au jour le jour.

Le revenu du ménage se compose comme suit :

	Revenu mensuel en SKK et en euro		Type de revenu / raisons expliquant l'absence de revenu
	SKK	en euro	
Mère	1500	37.5	Prestation sociale
	1500	37.5	Allocation d'occupation
	1380	34.5	Contribution au logement
Père	0	0	Il a été exclu du registre des chercheurs d'emploi de l'agence pour l'emploi parce qu'il ne s'est pas présenté en temps voulu
Sœur, avec son compagnon et leur enfant	6100	152.5	Allocation parentale, indemnité pour enfant à charge, prestation sociale
Diana	1500	37.5	Allocation d'occupation (elle n'a pas droit aux prestations sociales car elle a moins de vingt-cinq ans et vit chez ses parents)
Total pour six personnes	11980	299.5	



Chapitre 7

Comprendre les liens entre vieillissement, pauvreté et exclusion sociale

Edward Thorpe

Introduction

Lorsque l'on parle de « vieillissement », il est important d'établir une distinction entre deux aspects :

- Le vieillissement des personnes ;
- Le vieillissement de la société.

Ces aspects sont étroitement liés et la plupart des questions qui se posent lorsqu'on analyse le vieillissement des personnes sont accentuées par le fait que nos sociétés vieillissent et que le nombre de personnes qui rencontrent des problèmes liés au vieillissement augmente. Cependant, ces deux éléments sont bien distincts et doivent être abordés séparément : le vieillissement de nos sociétés soulève en effet davantage de questions qu'une simple augmentation du nombre de personnes exposées à certains risques associés au vieillissement. Il soulève également des questions sur la façon dont nos sociétés sont structurées, sur les objectifs poursuivis par la société, et sur la façon dont nous considérons les personnes aux différentes étapes de leur vie.

Le vieillissement des personnes

La déclaration finale du Forum mondial des ONG sur le vieillissement qui s'est tenu à Madrid, en Espagne, en avril 2002, signale que même si « les personnes âgées représentent près de 20% de la population dans les pays développés... dans de nombreux Etats, les personnes âgées se trouvent dans des situations difficiles de pauvreté et d'exclusion sociale, ne jouissent pas de conditions de vie adéquates, et constituent un groupe « invisible » pour les gouvernements et les institutions internationales. »

En outre, la déclaration finale souligne que les personnes âgées sont souvent confrontées à « de graves

difficultés économiques, un accès limité aux services de santé, un manque de services sociaux, de grandes lacunes au niveau du logement et des conditions de vie, une exclusion de la culture et de l'éducation, un traitement inadéquat et une très faible participation à la vie sociale et politique. »

Tandis que cette déclaration met en lumière un éventail de problèmes affectant les personnes âgées dans le domaine de l'inclusion sociale, beaucoup seront sans doute tentés de croire que cette situation existe à l'échelle mondiale, mais qu'elle est beaucoup moins problématique en Europe, où les systèmes de pension sont monnaie courante et où le développement économique a permis de générer suffisamment de richesses pour les répartir entre les citoyens.

Malheureusement, force est de constater que les idées contenues dans la Déclaration du Forum mondial des ONG sont fortement reflétées dans les statistiques émanant de l'UE. Les chiffres officiels publiés en 2003 (voir l'annexe statistique du rapport conjoint sur l'inclusion de 2003 – notez que ces chiffres remontent à 2001 et concernent donc l'UE15 plutôt que l'Union élargie) montrent que le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté représente 15% de la population totale de l'UE. Ce taux atteint 19% pour les personnes de plus de 65 ans – aucun autre groupe ne dépasse ce niveau, même si le risque de pauvreté s'élève également à 19% chez les jeunes. Il est intéressant de constater que les personnes âgées constituent le groupe le plus exposé à ce risque dans 9 des 15 Etats membres.

Autre fait intéressant : ces chiffres moyens peuvent dissimuler des différences bien plus marquées entre la situation des personnes âgées et celle du reste de la population. A titre d'exemple, le risque de pauvreté

chez les femmes de plus de 65 ans en Irlande s'élevait à 51%, contre 15% pour les femmes âgées de 16 à 24 ans, ou même 10% pour les hommes âgés de 16 à 24 ans. En Belgique, 24% des hommes de plus de 65 ans vivaient dans le risque de pauvreté, alors que ces chiffres atteignaient seulement 8% chez les hommes âgés de 25 à 49 ans.

Mais ce qui révèle encore de façon plus frappante la réalité des risques rencontrés par les personnes âgées au sein de l'Union européenne, ce sont les événements qui surviennent dans certains des Etats membres les plus riches. Rien n'est plus grave ou plus choquant que les effets de la vague de chaleur qui a frappé la France en été 2003, causant la mort de plus de 10 000 personnes, essentiellement des personnes âgées, au cours des deux premières semaines du mois d'août de cette année-là. Au Royaume-Uni, les chiffres officiels montrent que pendant les mois d'hiver, plus de 20 000 personnes âgées décèdent en raison d'une fragilité physique conjuguée au froid et à d'autres facteurs de risque tels que l'humidité dans les habitations, l'isolement et la pauvreté.

Il est clair que les éléments de preuve ne manquent pas : la pauvreté des personnes âgées est un problème qui concerne tous les Etats membres de l'Union européenne, du plus riche au plus pauvre. Afin de pouvoir étudier les moyens d'améliorer la façon dont la pauvreté et l'exclusion sociale sont traitées chez les personnes âgées, il est important de prendre le temps d'identifier les principales difficultés et les risques particuliers auxquels sont confrontées les personnes âgées.

Revenu

La première préoccupation exprimée par les personnes âgées lorsqu'elles évoquent les risques auxquels elles sont exposées est bien souvent le revenu. Bien que les questions de pauvreté et d'exclusion sociale ne puissent pas être assimilées à la question du revenu, on ne peut ignorer que les faibles revenus constituent un facteur de risque majeur pour l'ensemble des personnes et que les personnes âgées sont exposées à davantage de risques à cet égard. Bien que les débats sur les pensions figurent en tête des priorités politiques partout en Europe, il est nécessaire de veiller à ce qu'un revenu adéquat soit garanti pour tous les retraités et que cette priorité soit aussi importante dans les réformes des pensions que la viabilité financière des systèmes de pension.

Il est nécessaire d'accorder dans ce domaine une attention toute particulière aux femmes âgées. Bien que de nombreuses femmes âgées aient passé leur vie à travailler, elles n'ont pas toujours occupé des emplois rémunérés ou travaillé dans des secteurs disposant d'un système reconnu de cotisations de sécurité sociale ou d'un système équivalent. Les femmes risquent donc tout particulièrement de devoir passer leurs vieux jours avec peu ou pas de droits de pension. En outre, les femmes âgées sont quatre fois plus susceptibles de vivre seules que les hommes, ce qui accentue leur vulnérabilité potentielle (Source : Eurostat, panel des ménages 1996). Il convient d'examiner les causes de la pauvreté chez les femmes âgées et les solutions à y apporter, tout en leur accordant une attention toute particulière au niveau des priorités politiques nationales et européennes.

Il faut également être particulièrement attentifs aux (im)migrants et aux personnes âgées appartenant à des minorités ethniques, car ces personnes peuvent être confrontées à des risques supplémentaires, comme par exemple le risque de perdre leur droit à la pension si elles changent de pays.

Discrimination

La discrimination fondée sur l'âge correspond à une différence de traitement, au déni des droits ou des possibilités, ou encore à l'utilisation d'images stéréotypées envers les personnes, pour des raisons d'âge uniquement. La discrimination liée à l'âge repose sur l'âgisme et sur l'utilisation de suppositions stéréotypées quant à la nature et à la capacité des personnes de différents âges.

La discrimination fondée sur l'âge est visible dans de nombreux domaines de la société, notamment : l'emploi et les niveaux de revenu ; l'accès à la santé, à l'éducation, aux biens et aux services, y compris au transport, au logement, à la culture et aux services financiers tels que les assurances ; la participation à l'élaboration des politiques et au dialogue civil ; la répartition des ressources et des infrastructures.

La plupart de ces facteurs peuvent contribuer directement à l'accentuation des risques de pauvreté et d'exclusion sociale, en raison de la diminution des perspectives d'emploi, de l'augmentation des risques de santé, et de l'incapacité ou l'impossibilité d'entreprendre certaines activités. La lutte contre la discrimination fondée sur l'âge dans tous ces domaines pourrait avoir un impact

décisif sur les risques de pauvreté et d'exclusion sociale rencontrés par les personnes âgées.

Tout en promouvant la législation contre la discrimination, il est important de considérer les effets potentiels d'une telle législation sur la discrimination positive, qui est conçue pour aider les personnes vulnérables. Les réductions sur le prix d'entrée aux événements culturels ou sur le prix des services de transport réservées aux personnes d'un certain âge pourraient être considérées comme de la discrimination. Il est nécessaire d'examiner soigneusement ces questions car si beaucoup pensent qu'il serait raisonnable de mettre un terme à cette discrimination positive et d'accorder des réductions sur la base des besoins uniquement, de nombreux éléments démontrent que l'application du critère de revenus préoccupe les personnes âgées, et que de nombreuses prestations fondées sur l'examen des besoins ne sont pas réclamées par les personnes qui en ont le plus besoin.

Accès aux services

Bien que le faible revenu et la discrimination représentent des obstacles considérables pour l'accès aux services, il existe d'autres problèmes généraux dans le secteur des services qui peuvent restreindre l'accès des personnes âgées. Un de ces problèmes est l'absence de services appropriés – surtout dans les domaines tels que les services de soins à domicile ou le transport en milieu rural. Toutefois, même lorsque ces services existent, leur accès peut être limité par des obstacles physiques ou financiers, ou à cause du manque de viabilité des services visant les besoins spécifiques des personnes, ou encore pour des raisons de localisation et de temps.

Il est essentiel d'utiliser les termes « pauvreté » et « exclusion sociale » avec subtilité car les personnes âgées ne doivent pas nécessairement connaître la pauvreté pour être exclues socialement. Même si elles disposent d'un revenu de pension raisonnable ou d'économies, ces personnes peuvent être exclues lorsqu'aucun service ne leur est accessible, ou lorsque ces services deviennent si chers qu'elles se retrouveraient en situation de pauvreté si elles venaient à les utiliser. Le coût des soins de longue durée est un problème majeur pour les personnes âgées et leur famille dans ce contexte.

Santé

La question de la santé est cruciale pour la société dans son ensemble : en effet, non seulement une mauvaise santé

peut gravement affecter la capacité d'une personne à participer et à contribuer à la société, mais il existe aussi une relation en sens inverse, puisque la pauvreté peut augmenter considérablement les risques de problèmes de santé. Ces préoccupations ne sont que trop réelles et criantes pour de nombreuses personnes âgées en Europe, et il est temps de traiter ces deux aspects.

Les services de santé doivent être adéquats et accessibles ; les mesures de prévention, telles que le dépistage du cancer du sein, devraient être ouvertes à tous, indépendamment de l'âge, puisque le dépistage et le traitement précoces augmentent le taux de guérison, permettent des économies et offrent aux malades une plus grande chance de continuer à mener une vie active et bien remplie au sein de la société. D'une manière générale, il est important que les personnes aient droit à un diagnostic et à un traitement appropriés, quel que soit leur âge, tout en encourageant vivement les habitudes de vie saines et en sensibilisant davantage les professionnels de la santé aux particularités liées au vieillissement.

Isolement

Bien que ce phénomène soit particulièrement difficile à analyser et à observer, il existe des chiffres révélateurs au niveau européen. D'après les chiffres du panel des ménages d'Eurostat de 1996, 20% des ménages de retraités se composent de personnes âgées vivant seules. En outre, d'après certaines prévisions, d'ici 2010, 32% des personnes âgées de 65 ans et plus et 45% des plus de 80 ans vivront seules au sein de l'Union européenne.

La mobilité accrue des travailleurs exerce une pression sur les contacts familiaux : de plus en plus d'enfants et de petits-enfants vivent dans des villes, des régions voire même des pays différents de ceux de leurs parents plus âgés (les faibles taux de natalité y contribuent également). On n'a pas encore accordé suffisamment d'attention aux coûts et aux risques potentiels de la promotion d'une telle mobilité, ni aux mesures qui s'avèreront peut-être nécessaires afin de contrer ses effets.

Les chiffres d'Eurostat de 1999 montrent que certaines personnes âgées sont particulièrement isolées par rapport au reste de la population. D'après ces chiffres, jusqu'à 12% des plus de 80 ans ont peu ou pas de contacts sociaux dans certains pays, tandis que la moyenne européenne indique que les plus de 80 ans

ont trois fois plus de risques d'être isolés socialement par rapport au reste de la population (avec moins d'une conversation sociale par semaine).

Bien que les événements tragiques évoqués ci-dessus mettent en évidence les dangers extrêmes de l'isolement pour la vie même des personnes, l'objectif dans ce domaine ne devrait pas se limiter à prévenir les décès. Les personnes qui ont peu ou pas de contacts avec la société – que ce soit sous la forme d'événements culturels ou sociaux, ou d'une simple conversation avec d'autres – sont exposées à la solitude, au risque de dépression et à un cycle négatif susceptible d'ébranler la confiance en soi et la dignité et d'augmenter les risques pour la santé. Ces questions doivent être abordées, même si elles ne se traduisent pas en événements tragiques.

Il convient de souligner que l'isolement peut exister dans tous les milieux et qu'il ne peut donc être considéré comme un phénomène rural. Les personnes âgées qui habitent dans les grandes villes, et fréquemment dans les mêmes immeubles que de nombreuses autres personnes, sont souvent ignorées et se retrouvent seules malgré la proximité physique de leurs voisins : c'est presque comme si elles étaient devenues invisibles.

Dépendance

Bien que la vieillesse ne soit certainement pas synonyme d'invalidité et de dépendance, il est prouvé que le risque d'être gêné dans ses activités quotidiennes par un problème de santé physique ou mentale, par une maladie ou un handicap, augmente avec l'âge. D'après les chiffres d'Eurostat publiés en 2003, 9,3% de la population totale sont touchés par ce genre de problème. Plus significatif encore, le risque de rencontrer ce type de difficultés augmente de façon constante avec l'âge, et on observe une nette accentuation de ce risque en fin de vie : en effet, si 16,1% des personnes âgées de 65 à 74 ans rencontrent ce problème, ce chiffre grimpe jusqu'à 36,2% chez les plus de 85 ans.

La dépendance augmente le besoin en services de soins et limite ou annihile la capacité des personnes à participer activement à la société ou à gagner un revenu (supplémentaire). Les principaux problèmes sont liés à la dignité et à la confiance en soi des personnes qui ne sont soudain plus capables de réaliser leurs activités quotidiennes comme avant. Etant donné le rythme de plus en plus effréné de la vie moderne, les personnes âgées qui se voient obligées de fonctionner à un rythme plus

lent risquent encore plus d'être marginalisées. Qu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'utilisation des transports publics ou de la consultation chez un médecin dans les temps accordés à chaque patient, ces questions peuvent s'avérer vitales afin de permettre aux personnes âgées de profiter entièrement des services et de participer pleinement à la société.

Maltraitance

Malheureusement, de nombreuses personnes âgées se trouvent dans une situation où leur dignité est menacée et où elles sont confrontées à des risques particuliers de maltraitance – tant au sein des services et institutions qu'au sein de leur famille ou dans d'autres situations sociales. Les agressions et mauvais traitements d'ordre physique, mental, mais aussi financier, constituent des violations des droits de l'Homme les plus fondamentaux et peuvent en outre avoir une incidence considérable sur le sentiment d'être exclu de la société. Il est nécessaire de prendre des mesures afin de protéger les personnes âgées contre ce type de maltraitance et afin de veiller à qu'elles aient accès aux mêmes garanties de sécurité et de dignité que les autres membres de la société. De telles initiatives ne devraient pas se limiter à protéger les personnes contre les attitudes négatives et les menaces, mais devraient également comprendre des mesures positives visant à compenser la position vulnérable de certaines personnes âgées.

Le vieillissement de la société

Le vieillissement démographique est un phénomène bien connu. Les chiffres actuels montrent que les personnes âgées de 65 ans et plus représentent 16 à 17% de la population de l'Union européenne (tant pour l'UE 15 que pour l'UE élargie). Selon les prévisions, ce chiffre devrait atteindre environ 28% d'ici 2050. Plus frappant encore, la population des plus de 80 ans devrait plus que doubler et passer de 4% actuellement à près de 10% d'ici 2050.

Ces prévisions ont provoqué des discours de crise et d'autres perceptions négatives du vieillissement de la population. Le vieillissement démographique est dépeint au mieux comme un défi et souvent comme une menace pour nos sociétés. On reconnaît peu ou pas du tout la contribution des personnes âgées dans les domaines du bénévolat -souvent en tant que travailleurs sociaux informels, au sein de la famille ou de la communauté-, ou du transfert de savoir, d'expérience et de ressources

entre générations. On oublie bien souvent d'explorer la possibilité pour les personnes âgées de participer et de contribuer davantage à nos sociétés. En outre, on oublie et on ne tient souvent pas compte des contributions que ces personnes ont apportées par le passé en travaillant, en élevant leur famille et en menant une vie sociale et culturelle.

Ce n'est pourtant pas le vieillissement de la population en lui-même qui représente un défi, mais plutôt la possibilité de répondre aux besoins de la société, aujourd'hui et demain, en mettant en place des politiques, des services et des stratégies appropriés en matière économique, sociale et de santé. Le vieillissement de la population est simplement une réalité qui doit être considérée comme un facteur important au moment d'élaborer de telles stratégies. Méritent une attention toute particulière les différentes questions suivantes touchant certaines politiques publiques :

Pensions

Le vieillissement démographique de la société ne peut être utilisé systématiquement comme un prétexte pour réduire les systèmes de protection sociale et le paiement des pensions et des prestations à un point tel que les personnes ne pourraient plus jouir d'un niveau de vie décent. Au contraire, les réformes ne devraient pas se limiter à offrir des niveaux minimums de protection sociale mais s'efforcer d'offrir des niveaux de protection qui permettent de créer une société inclusive fondée sur la cohésion sociale. Il convient de respecter certains principes dans le cadre de telles réformes.

Dans le domaine des pensions, le principe du revenu décent garanti est fondamental. En outre, les pensions d'Etat de base devraient être indexées afin que les retraités puissent bénéficier des progrès de la société en matière de prospérité. L'expérience des personnes âgées dans différents pays montre que l'indexation basée sur les salaires moyens est plus efficace que l'indexation basée sur les prix moyens : elle permet ainsi aux retraités d'éviter d'être laissés pour compte ou exclus.

Les contradictions dans l'approche des travailleurs âgés et de la retraite devraient être rayées des politiques gouvernementales. Bien que des discussions soient actuellement en cours dans de nombreux Etats membres européens en vue d'augmenter l'âge de la pension, il est inacceptable qu'aucune mesure suffisante n'ait encore été prise afin de proscrire la discrimination fondée sur

l'âge. Nous ne pouvons accepter que les travailleurs potentiels ou effectifs âgés soient encore confrontés à des barrières institutionnalisées à l'emploi alors même qu'ils doivent attendre plus longtemps avant d'obtenir leur pension. Il faudrait supprimer l'âge arbitraire de la retraite forcée afin de permettre aux personnes qui le souhaitent de continuer à travailler au-delà de l'âge de la pension, et accroître les possibilités de formation afin que les travailleurs âgés (potentiels) puissent s'adapter aux évolutions de la profession qu'ils ont choisie. De même, il est nécessaire de remettre en cause l'habitude de recourir aux plans de retraite anticipée afin de procéder à des restructurations du personnel, et de présenter les inconvénients que celle-ci entraîne tant pour les employeurs que pour la société dans son ensemble.

Il faut encourager l'assouplissement des modalités de travail, afin de permettre aux travailleurs âgés de conserver leur emploi tout en réduisant leur charge de travail. De tels emplois permettraient de réduire la pression sur les systèmes de pension, contribueraient à soutenir le marché du travail, et permettraient aux personnes de mener leur vie comme elles l'entendent, en prenant leur retraite quand elles le souhaitent, et en établissant leurs propres priorités au moment de concilier vie personnelle et vie professionnelle.

Enfin, tous les régimes de retraite – qu'ils soient professionnels, privés ou publics – doivent être rigoureusement réglementés et garantis. De telles mesures sont essentielles afin de garantir un revenu de pension raisonnable au moment de la retraite ; en outre, en offrant des garanties vis-à-vis de ce revenu futur, elles permettraient aussi aux personnes de faire des projets et d'épargner en vue d'améliorer leur qualité de vie tant avant que pendant la retraite.

Santé

Il convient de garder à l'esprit les liens entre la pauvreté et les problèmes de santé qui ont été abordés ci-dessus au moment d'étudier les pressions démographiques supplémentaires que le vieillissement pourrait exercer sur les systèmes de soins de santé. Il sera nécessaire d'adopter des politiques qui chercheront à mettre en place et à assurer des services de santé accessibles et de bonne qualité au vu de la demande qui ne fera sans doute qu'augmenter en raison du vieillissement démographique : avec l'âge, les personnes risquent davantage de souffrir de problèmes de santé. Les risques sont cependant particulièrement élevés pour ceux qui

ont déjà connu des problèmes de santé étant jeunes, ou pour ceux qui ont vécu dans une relative pauvreté.

Afin de déterminer la façon de rendre les services de santé durables, il est important de ne pas se limiter à la question du financement des niveaux croissants des services de santé, mais de se pencher également sur la lutte contre la pauvreté et sur la promotion d'habitudes de vie saines qui permettront aux personnes de vivre plus longtemps en bonne santé, ce qui réduira les demandes en services de santé. Afin de promouvoir des habitudes de vie saines, il est utile de se pencher sur des questions liées à l'éducation et à l'emploi, telles que le stress et la sécurité, mais aussi d'offrir aux personnes une chance de sortir de la pauvreté, leur permettant ainsi de se nourrir sainement et de vivre dans de bonnes conditions.

Soins de longue durée

On peut raisonnablement supposer que l'accroissement de la population des plus de 80 ans fera augmenter la demande en services de soins pour les personnes âgées, tant à domicile qu'en établissement, puisqu'il est prouvé que les niveaux de dépendance augmentent avec l'âge. Il est essentiel que les décideurs politiques étudient ces questions et prennent des dispositions qui, intégrant ces changements démographiques, veillent à soutenir suffisamment l'offre de soins, en fournissant un cadre de travail et un soutien aux solutions locales, en apportant une aide financière aux travailleurs sociaux informels, par exemple, ou en offrant des services formels appropriés, ainsi que des services d'assistance sociale et bénévoles organisés.

Statistiques

Il est important que les décideurs politiques disposent d'un maximum d'informations sur la situation et les risques particuliers des personnes âgées en Europe. Afin de bien comprendre et analyser les liens entre le vieillissement et la pauvreté, les statistiques par tranche d'âge devraient être ventilées en plus petites tranches. Ceci est particulièrement nécessaire pour la catégorie des plus de 65 ans actuelle, qui ne reflète pas du tout les différents risques rencontrés par les personnes lorsqu'elles passent du troisième âge (âge où ces personnes sont retraitées et indépendantes) au quatrième âge (où elles sont retraitées et dépendantes).

Avec l'augmentation de la population des plus de 65 ans et l'expansion considérable de la tranche des plus de 80 ans, il sera de plus en plus difficile d'orienter l'élaboration des politiques si l'on ne tient pas compte de ces différences au moment de récolter les statistiques. En outre, il est utile de réitérer que les statistiques relatives aux différentes tranches d'âge devraient également être détaillées par sexe, afin d'examiner pleinement les risques particuliers rencontrés par chaque sexe, et notamment les risques accrus auxquels sont confrontées actuellement les femmes âgées.

Solidarité entre les générations

Il convient de rester sceptique envers la tendance qui consiste à remplacer l'approche négative axée sur les personnes âgées par une approche positive axée sur les jeunes. Un tel discours semble vouloir déclencher un conflit intergénérationnel qui n'a pas lieu d'être. Au contraire, la société devrait rechercher des solutions aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion sociale tout au long de la vie des personnes.

Il est évidemment essentiel de permettre aux jeunes de prendre le meilleur départ dans la vie et de leur offrir toutes les chances d'être pleinement intégrés à la société. Lutter contre la pauvreté chez les enfants aujourd'hui contribuera à lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées demain. Ce n'est toutefois pas une raison pour fournir moins d'efforts dans la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées aujourd'hui. Deux considérations majeures doivent être prises en considération.

Tout d'abord, si le fait d'échapper à la pauvreté à un stade précoce de la vie permettait d'échapper à la pauvreté plus tard, il serait difficile de trouver des chiffres et des expériences réelles démontrant que la pauvreté augmente chez les personnes âgées. Il ne fait aucun doute que si des personnes se trouvent en situation de pauvreté tôt dans leur vie, elles risquent fortement de rester dans cette situation en vieillissant ; par contre, on ne peut affirmer que des personnes ayant échappé à la pauvreté au début de leur vie ne connaîtront pas cette situation plus tard. Au contraire, les chiffres et les expériences montrent que les risques de pauvreté et d'exclusion augmentent avec l'âge. Ceci prouve clairement qu'il est nécessaire d'apporter des solutions spécifiques aux risques particuliers rencontrés par les personnes âgées, afin de compléter les mesures axées sur la lutte contre la pauvreté à un stade plus précoce de la vie.

Ensuite, il convient de rejeter les discours qui suggèrent que lutter contre la pauvreté chez les jeunes équivaut à travailler avec une vision à long terme, alors que lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées équivaut à travailler avec une vision à court terme. Bien qu'il soit correct d'affirmer que la lutte contre la pauvreté chez les jeunes améliorera l'avenir de nos sociétés, on peut en dire tout autant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion chez les plus âgés. Il ne fait aucun doute que les solutions apportées aux risques particuliers rencontrés par les personnes âgées aujourd'hui, sous forme de systèmes, de services et de politiques permettant un accès aux biens et services, ne seront pas seulement utiles pour les personnes âgées aujourd'hui : elles contribueront également à la prévention de l'exclusion et de la pauvreté chez les personnes âgées de demain, car celles-ci bénéficieront de la même infrastructure.

Les gouvernements européens doivent accorder une attention toute particulière à la mise sur pied ou à la promotion de ce genre d'infrastructures, afin d'offrir des services accessibles et des systèmes de protection sociale appropriés capables de répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées, tout en aidant les personnes à mener une vie saine, fondée sur l'inclusion, et exempte de pauvreté. Cette politique doit en partie porter sur la formation des professionnels travaillant avec les personnes âgées et du public en général, au sujet du vieillissement, des besoins, mais aussi des possibilités des personnes âgées.

Une telle politique devrait être appuyée par des engagements et des objectifs précis en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale chez les personnes âgées, ces objectifs étant eux-mêmes soutenus par des ressources identifiées. Seule une telle approche ciblée permettra de faire la différence, afin que toutes les personnes puissent exploiter au mieux leur potentiel tout au long de leur vie, en ayant non seulement accès à la société mais aussi en continuant à y contribuer de façon active et positive.

Portrait 6

Sans argent, mais avec la richesse de la vie

Je suis une Finlandaise, âgée d'une petite soixantaine d'années, à nouveau célibataire, et je vis dans un « centre de services » avec un chat que l'on m'a prêté. J'ai mes racines dans la région de la Carélie : j'habitais dans une petite ferme à Rautjarvi dans l'Est de la Finlande près de la frontière russe.

A l'école, je rêvais de devenir journaliste. Mon père me voyait déjà poursuivre une carrière de juriste et ma grand-mère voulait que j'embrasse la médecine. Tête comme j'étais, je choisis le journalisme.

Pendant plus de 20 ans, j'ai principalement travaillé pour des journaux locaux. En 1987, je fus promue rédactrice en chef, et en 1990 on m'offrit le poste de rédactrice en chef et de directrice administrative d'un journal local dans ma ville natale Rautjärvi. Ce furent de bonnes années sur un plan financier : je gagnais assez bien ma vie pour mes deux fils et moi-même après mon divorce (mon mari avait un problème d'alcoolisme). Une fois par an, nous allions même à l'étranger, profiter du soleil pour soigner mes problèmes de peau.

La fonction de rédactrice en chef et de directrice administrative me stressait, car j'avais la responsabilité de la ligne éditoriale du journal, mais également de sa stabilité financière. Les horaires trop longs me fatiguaient et je commençai à avoir des cauchemars. Après de nombreuses absences pour maladie, j'ai quitté mon emploi. Les difficultés financières s'accumulèrent : j'avais des dettes et deux enfants à charge. A l'époque, il était difficile de retrouver un emploi.

Je trouvai une place de femme de ménage dans un hôtel luxueux d'Helsinki, un changement de carrière d'autant plus radical que mon salaire avait diminué de moitié. Je n'avais pas le choix et, quelque part, c'était un métier

de rêve. Les hôtes de l'hôtel étaient à l'aise avec moi et les servir me paraissait naturel. La plupart des hôtes étant étrangers, j'eus l'occasion d'utiliser mes capacités linguistiques (parler l'anglais, le suédois, l'allemand et le russe m'aida beaucoup). Mes fils, à l'époque, avaient respectivement 16 et 17 ans et vivaient toujours dans l'Est de la Finlande, ce qui me préoccupait énormément. Même s'ils se débrouillaient bien, ma conscience ne me laissait jamais tranquille.

Mon nouvel emploi était physiquement pénible ; j'avais de fréquents maux de dos et pour toute carrière, il semblait que j'étais devenue une « patiente à temps plein ». Je subis plusieurs opérations du dos ; j'attrapai ensuite un cancer du sein et plusieurs infections. A ce moment dans ma vie, j'avais l'impression que je ne pourrais jamais retravailler, alors que les factures médicales s'accumulaient. Tant de factures, si peu d'argent ! Je n'étais plus que l'ombre de celle que j'avais été.

Je perdis tout espoir. Les services sociaux ne pouvaient m'aider, car le loyer de mon appartement était trop élevé. Je n'avais pas assez d'argent pour régler mes factures médicales, je vécus six mois dans la rue avant de m'installer chez mes fils, puis chez un ami. Je demandais de l'aide partout, mais toutes les portes se fermaient devant moi. J'ai donc décidé de m'ôter la vie pour soulager mes proches de toute cette souffrance. Je vendis mes derniers biens, je cuisais des gâteaux que je surgelai pour qu'on les vende après ma mort afin de payer mon enterrement, j'allai chercher des médicaments, nettoyai l'appartement de mes fils. Un de mes fils était à l'armée et j'avais parfaitement préparé mon « départ ». Le dernier soir, une amie vint me voir. Son mari s'était lui-même suicidé quelques années auparavant et elle me raconta combien elle et ses enfants en avaient souffert. Elle parvint à m'ôter mes désirs de suicide de la tête et

le lendemain, je décidai de reprendre ma vie en main. Ce ne fut pas facile, mais petit à petit, je trouvai un peu d'aide. J'allai voir un thérapeute et après quelques mois, je dénichai un petit appartement bon marché que je partageai avec une étudiante.

Le meilleur était encore à venir : je trouvai une merveilleuse école où j'appris l'art du graphisme. Dans quelques années, je devrai vivre en chaise roulante, mais peu importe : une graphiste a besoin de son cerveau, pas de ses jambes. Et qui sait ? Peut-être vais-je commencer à enseigner ou... écrire un best-seller.

Comme vous l'aurez remarqué, je ne peux renier que je viens de Carélie. Têtue, toujours à m'affairer, à aider les gens et l'humour au bord des lèvres. C'est mon optimisme qui m'a permis de survivre. J'aime mes deux fils plus que tout et mes amis sont plus importants à mes yeux que tout l'argent au monde.

Chapitre 8



Des services sociaux orientés vers le bien-être collectif dans l'UE

Anita Morhard

1) Les conditions cadre des services sociaux

L'organisation diverse des services sociaux dans les Etats membres

Les services sociaux représentent une partie importante de la protection sociale dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Ils forment un élément essentiel de la cohésion sociale dans le "modèle social" européen. La solidarité et l'égalité de traitement sont des valeurs fondamentales qui constituent des objectifs communs que doivent partager tous les Etats membres de l'UE. Les services sociaux sont considérés comme une expression des droits fondamentaux qui doivent être accessibles à tous les citoyens.

Les services sociaux sont organisés sur base de la législation relative au bien-être social et des dispositions nationales, grâce au soutien de l'Etat (sous la forme de prestations financières ou fiscales), ainsi que via la prise en charge des frais par les usagers ou les tiers. Les divers systèmes établis – et convenus aux niveaux nationaux respectifs – dans les Etats membres divergent fortement entre eux.

Vu le nombre de systèmes politiques et de traditions différents, les services sociaux se présentent en une grande diversité de configurations et de combinaisons. Celles-ci vont des organisations sans but lucratif publiques ou indépendantes aux entreprises commerciales, de systèmes centralisés à des systèmes basés sur les collectivités locales, en fonction des traditions et pratiques de politique sociale en vigueur dans le pays en question. Les services sociaux organisés par les pouvoirs publics – notamment par les collectivités locales ou les organisations non gouvernementales

d'aide sociale – représentent une composante essentielle de la protection sociale en Europe.

Le rôle fondamental de l'Etat dans l'offre garantie des services sociaux

Conformément à la division établie des tâches et des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, les deux parties se partagent les responsabilités dans ce domaine. Dans le cadre de la subsidiarité, la définition précise des services offerts et la fourniture de services spécifiques sont de la responsabilité des Etats membres, qui s'en chargent selon leurs traditions, leurs structures et leurs réalités diverses.

La fourniture de services d'intérêt général peut être confiée tant à des entreprises publiques qu'à des entreprises privées. Toutefois, la détermination des missions des services sociaux est également de la compétence des organes publics spécifiques responsables de la réglementation du marché et de la garantie que les fournisseurs de services respectifs remplissent bien les obligations qui leur sont confiées.

En général, on peut constater que l'Etat joue un rôle important dans tous les Etats membres. Soit celui-ci fournit les services lui-même, soit il s'assure – via un financement approprié et la création du cadre nécessaire – que les services sont effectivement fournis par d'autres. Alors que dans les nouveaux Etats membres, les services sociaux fournis par les organisations non gouvernementales s'efforcent de trouver leur place dans un secteur dominé par les prestataires publics, dans les anciens Etats membres, la concurrence entre les divers opérateurs s'est amplifiée ces dernières années et certains en sont amenés à réduire leurs dépenses. En particulier, beaucoup d'ONG sont confrontées à

des budgets réduits, ce qui a un impact sur les services sociaux eux-mêmes, ainsi que sur la capacité de répondre aux besoins des populations concernées. A cet égard, il faut noter que les modèles de coopération basés sur un partenariat remplacent de plus en plus les modèles consistant simplement à octroyer des contrats aux prestataires de services.

Des changements de système visant à octroyer plus de responsabilités à l'individu

Au regard de l'évolution des systèmes de protection sociale, il faut noter que, pour des raisons financières et à cause d'une nouvelle interprétation de son rôle, l'Etat renonce de plus en plus aux responsabilités qu'il a prises en charge jusqu'à présent. En vue de respecter les critères de stabilité, les dépenses gouvernementales dans le domaine des services sociaux sont en réduction. D'autre part, le nombre de personnes ayant besoin des services sociaux, par exemple les chômeurs ou ceux qui bénéficient d'allocations sociales, est en augmentation.

On constate une difficulté croissante pour les ménages à faire face à des situations sociales toujours plus problématiques. Les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont particulièrement touchées par cette évolution car leurs moyens financiers sont insuffisants pour obtenir davantage de protection.

Le développement du marché des services sociaux

Les lois du marché semblent de plus en plus influencer l'offre de services sociaux. Dans de nombreux Etats membres, il n'y a quasiment plus de domaine où les prestataires commerciaux et les prestataires sociaux de services ne sont pas en concurrence. En Europe, il existe une tendance générale vers un renforcement du statut des prestataires privés.

En conséquence, les services sociaux et leurs fournisseurs doivent se conformer au modèle de rentabilité et de maîtrise des coûts. En outre, les forces du marché qui se sont développées grâce à la mondialisation et à la création du marché intérieur conduisent à la standardisation des services, qui sont offerts dans des "catalogues de services". Les services acquièrent le statut de marchandises – une tendance qui néglige la complexité des besoins et des exigences tels que les vivent les gens dans la réalité.

Les personnes pauvres et marginalisées sont spécialement affectées par une approche fondée exclusivement sur les critères du marché, le contrôle des coûts et la maximisation des profits, car elles manquent des moyens financiers nécessaires pour se payer les services sociaux de qualité répondant à leurs besoins.

On constate que ce sont les pays où les systèmes de sécurité sociale sont financés sur base du principe de solidarité qui ont les taux de pauvreté les plus bas. Par conséquent, on peut soutenir que d'autres critères (tels que l'accessibilité, les besoins réels, la qualité) devraient être des éléments essentiels du marché des services sociaux. L'approche fondée uniquement sur l'offre et la demande est insuffisante.

La tendance vers une concurrence toujours plus forte est probablement irréversible. Toutefois, le marché, seul, n'est pas en mesure d'offrir des services complets pour tous. L'accès de tous à des services sociaux de qualité est une condition fondamentale de la lutte contre la pauvreté et sa prévention, et, en tant que tel, doit être garanti.

2) La nature spécifique des services sociaux

Les services sociaux sont des services d'intérêt général comme le sont, par exemple, l'énergie, l'eau ou les télécommunications. Ils visent le bien commun et doivent être fondés sur des valeurs telles que l'universalité, l'accès garanti à tous, la continuité, la qualité, des prix abordables et la transparence. D'autre part, les services sociaux ont des caractéristiques spécifiques qui les distinguent des autres services d'intérêt général.

En tant que services s'adressant aux personnes, les services sociaux visent les êtres humains avec leurs problèmes et leurs besoins. Ils ont à prendre en considération toutes sortes de situations problématiques, notamment l'endettement, l'absence de logement ou la dépendance à l'alcool ou aux drogues, ainsi que des problèmes plus spécifiques tels que ceux relatifs à la migration ou les personnes handicapées – pour n'en citer que quelques-uns.

Lors de la prestation de services, des questions essentielles concernant les relations interpersonnelles, la coopération et les besoins individuels – toutes questions situées en dehors des "objectifs programmés" – doivent être prises en compte. Liés aux besoins des gens, les services sociaux doivent être offerts de manière flexible et différenciée. La durée et la qualité d'un service ne peuvent se mesurer de la même façon que celles d'une marchandise. De ce point de vue, les services sociaux ont une nature spécifique qui les distingue d'autres types de services d'intérêt général.

Il entre dans la mission des services sociaux :

- De contribuer à l'application des droits fondamentaux – notamment les droits sociaux ainsi que l'égalité des chances et l'intégration sociale – particulièrement chez les personnes qui ont des difficultés à faire valoir ces droits ;
- De renforcer la capacité et les chances des personnes défavorisées de participer activement dans la société, contribuant ainsi à la promotion de la solidarité et de la cohésion sociale ;
- D'identifier les besoins et les manques dans le domaine social qui ne peuvent être satisfaits par le marché – ou qui résultent des effets structurels du marché lui-même.

Dans un monde qui exige de plus en plus de flexibilité et de prise de risques, les systèmes de sécurité sociale et les services sociaux offrent la sécurité, la confiance et la capacité d'élaborer des projets.

Les services sociaux doivent dès lors remplir des missions dictées par l'intérêt public général et contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques dans les domaines de la protection sociale, de la non-discrimination, de la solidarité et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion aux niveaux local, régional, national et européen.

3) La "valeur ajoutée" apportée aux services sociaux par les organisations non gouvernementales

Participation des citoyens et cohésion sociale

Dans l'Union européenne, la participation active des citoyens sur base volontaire dans les organisations non gouvernementales fait partie d'une longue tradition qui doit être sauvegardée pour plusieurs raisons.

Mobilisation

Les services sociaux offerts par les organisations non gouvernementales impliquant des bénévoles peuvent être dans une position plus favorable pour mobiliser des ressources telles que la confiance, la disposition à faire des dons, le travail bénévole et la coopération avec des partenaires de l'industrie ou de la société, que les prestataires commerciaux de services publics.

La valeur ajoutée du bénévolat dans la qualité des services sociaux

Les ONG offrant des services sociaux engagent souvent des bénévoles actifs dans leurs travaux quotidiens. Dans les cas où les services sociaux sont exclusivement fournis par du personnel professionnel, il existe un risque que les bénéficiaires soient considérés comme des "clients" pour lesquels un service spécifique prédéfini doit être offert. Les responsabilités fondamentales telles que les relations interpersonnelles, le contact humain et le sens de la solidarité sont difficiles à respecter. Les bénévoles peuvent souvent attirer l'attention sur ces dimensions importantes des services offerts.

Le professionnalisme même des travailleurs sociaux peut être utilement complété par la participation de bénévoles. A partir de leur expérience spécifique et de leur motivation, les bénévoles peuvent notamment développer certaines sensibilités et compétences et peuvent accorder une attention, du temps et un soutien nécessaires. Ils peuvent également venir enrichir une vision purement professionnelle du travail social, contribuer à soulever certaines questions pertinentes pour le secteur public et souligner certaines exigences lors de l'élaboration des politiques sociales. Leur présence peut améliorer la qualité de vie et l'atmosphère des institutions de services sociaux, apportant ainsi un élément essentiel qui n'est pas souvent inclus dans les objectifs programmés.

Contribution à la cohésion sociale et à la démocratie dans notre société

Toutefois, la mise en œuvre de telles formes de “capital social” ne doit pas signifier que l’on introduit un nouveau “facteur de production” gratuit dans les prestations de services sociaux. A cet égard, il faut insister sur le fait que le bénévolat ne doit pas servir à réduire les coûts, ni à remplacer un travail correctement rémunéré. Le bénévolat doit être reconnu et les bénévoles doivent bénéficier d’un minimum de protection sociale.

Une des valeurs du bénévolat est la promotion d’une culture de responsabilité partagée et de participation, le renforcement de la société civile, l’encouragement de l’expression de la solidarité humaine et le développement d’un sentiment de responsabilité envers la communauté dans son ensemble. Ainsi, le tiers secteur contribue à la cohésion sociale, façonnant activement la société à travers ses citoyens. En outre, les bénévoles prennent toute une série de responsabilités importantes dans le fonctionnement démocratique des associations. Les services sociaux des organisations non gouvernementales peuvent ainsi offrir une plate-forme où les citoyens actifs sont en mesure de contribuer valablement à la société, tout en permettant d’accorder une attention aux personnes en difficulté.

La participation des bénévoles aux activités des ONG représente, par conséquent, une manière de soutenir l’important “rôle structurant” de celles-ci, par l’évaluation des situations sociales problématiques, le suivi de l’évolution sociale et politique, l’élaboration de propositions visant à répondre aux besoins sociaux, l’amélioration de la qualité des services sociaux et l’identification des changements nécessaires dans les décisions en matière de politique sociale. L’implication des bénévoles dans les services sociaux offerts par les ONG constitue ainsi un domaine important d’action sociale et de développement personnel, en dehors de la vie familiale et de la sphère professionnelle. La participation aux services sociaux facilite la compréhension des problèmes sociaux et contribue à la cohésion sociale. Elle soutient l’idée que la solidarité et les principes cohésifs de justice sociale doivent être considérés comme des préalables à une activité économique efficace.

Les effets de la libéralisation sur les ONG prestataires de services sociaux

Les pressions croissantes dues à la concurrence conduisent à une situation où les organisations non gouvernementales se voient obligées de se préoccuper davantage des questions de maîtrise des coûts. Par conséquent, les questions relatives à la compétence du personnel, à l’efficacité des services offerts et aux besoins réels des populations concernées sont reléguées à l’arrière-plan au profit des problèmes de coûts et de prix. Pour survivre aux pressions de la concurrence, les services sociaux ont tendance à devenir des marchandises commerciales. La logique du marché veut que l’engagement à offrir des services grâce à la citoyenneté active (ce qui signifie investir en temps et ressources) vient de plus en plus au second plan. Le rôle des bénévoles dans les associations – en tant que personnes contribuant à l’offre de services sociaux effectifs – perd de son importance.

Il résulte de cette évolution que les services sociaux des organisations non gouvernementales doivent faire face à des exigences contradictoires : d’une part, ils doivent être compétitifs, mais, d’autre part, ils doivent respecter leur engagement de représenter les intérêts des personnes concernées et d’offrir un service de la meilleure qualité possible.

Partout, on observe que les organisations non gouvernementales sont sur la défensive – dans leurs domaines respectifs –, souhaitant préserver la qualité de leur travail et les valeurs sous-jacentes de celui-ci face à une libéralisation croissante.

Il est par conséquent crucial que l’Etat s’attaque à l’impact de la libéralisation sur la qualité et l’accessibilité des services sociaux. Bien qu’il soit important que les ONG, qui fournissent des services sociaux visant le bien-être, modernisent leur relation au marché et à l’Etat, il est tout aussi nécessaire de simultanément développer leur approche par les valeurs et leur rôle d’organisations engagées dans la société civile.

4) Les services sociaux dans le contexte des politiques européennes

Au niveau européen, la libéralisation vise à créer un marché intérieur commun permettant d'éviter les distorsions de concurrence et profitant au consommateur.

Dans le secteur des services sociaux, cette approche se traduit dans la manière dont l'Etat réglemente et co-finance les services, et notamment la manière dont il conclut des accords avec les organisations non gouvernementales pour offrir ces services. Cependant, en adhérant au concept de libéralisation, la Commission ne tient pas suffisamment compte du modèle de gestion alternatif, subsidiaire et participatif, qui existe en Europe – un modèle fondé sur la coopération entre organismes publics et ONG. Dans un tel modèle, les ONG opèrent comme des partenaires qui non seulement reçoivent un soutien financier de l'Etat pour services rendus, mais qui engagent également leurs ressources propres, participent aux décisions relatives à l'organisation des services et endossent donc une responsabilité reconnue dans ce domaine.

Par conséquent, au premier plan des politiques de l'UE se trouvent des préoccupations économiques plutôt que la reconnaissance d'une quelconque responsabilité de l'UE dans une véritable politique sociale. Bien que les services sociaux soient reconnus comme un élément fondamental du "modèle social européen", dans le débat sur la libéralisation, il n'existe pas d'analyse (ni de conclusions) de l'impact de cette libéralisation sur la capacité des services sociaux à contribuer à la cohésion sociale.

La stratégie de l'UE dans la lutte contre la pauvreté

La stratégie de l'UE dans la lutte contre la pauvreté – développée dans le contexte de la stratégie de Lisbonne – vise à promouvoir la cohésion sociale et à avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté à l'horizon 2010. On doit considérer ceci comme un pas dans la bonne direction. Toutefois, il faut noter qu'ici aussi les questions relatives à la croissance économique et à la dérégulation du marché sont devenues prioritaires par rapport à la cohésion sociale. La promesse faite par les chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil du Printemps en 2004 de développer cette stratégie doit encore se réaliser. Elle est primordiale si l'on veut que la stratégie atteigne son objectif.

Le Livre blanc de la Commission

Le Livre blanc sur les services d'intérêt général prend en considération certaines des demandes des organisations non gouvernementales dans le domaine des services sociaux.⁴⁷ Il doit cependant être examiné dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, qui, pour sa mise en œuvre, insiste ouvertement sur la croissance, la stabilité et la compétitivité.⁴⁸

Les principes suivants sont notamment reconnus dans le Livre blanc:

- Assurer la cohésion et l'accès universel de tous les citoyens et entreprises à des services d'intérêt général abordables et de qualité élevée ;
- Maintenir un haut niveau de qualité, de sûreté et de sécurité ;
- Assurer les droits du consommateur et de l'utilisateur ;
- Respecter la diversité des services et des situations: la diversité des services doit être maintenue à cause des besoins et préférences différents des usagers et des consommateurs, résultant de situations économiques, sociales, géographiques ou culturelles différentes ;
- Augmenter la transparence ;
- Apporter une garantie juridique.

En outre, la Commission européenne insiste sur la nécessité de maintenir la cohésion sociale et territoriale. Toutefois, la nature spécifique des services sociaux comme services d'intérêt général n'a pas été suffisamment examinée dans sa dimension de contribution à la société. De plus, il reste nécessaire de définir un cadre légal adéquat capable de protéger la spécificité et la qualité des services sociaux dans le contexte de la libéralisation du marché des services. La communication sur les services sociaux prévue par la Commission est

47 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 12 mai 2004 [COM(2004) Final].

48 - Rapport de Groupe de Haut Niveau présidé par Wim Kok, "Relever le Défi : la Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi", novembre 2004.

attendue avec beaucoup d'impatience par les ONG, qui essaieront d'influencer son élaboration.

La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur

En harmonie avec le contexte politique actuel, la Commission a adopté en janvier 2004 une proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, qui donne priorité à la croissance économique. En particulier, la directive propose d'appliquer le principe dit du "pays d'origine", selon lequel si un prestataire de services offrant des services transfrontaliers ne se trouve pas en permanence dans le pays où il preste ces services, la réglementation et les normes du pays d'origine s'appliquent à ces services (et non la réglementation du pays où les services sont prestés). Ceci soulève une série de questions qui n'ont à ce jour pas encore reçu de réponses: les normes de qualité en vigueur dans le pays où le service est presté peuvent-elles être vérifiées et contrôlées à partir du pays d'origine? Quelles sont les conséquences possibles pour le bien-être collectif? Dans quelle mesure la contribution spécifique de la société civile au bien-être sera-t-elle davantage mise à mal à cause de l'orientation croissante vers le jeu du marché? Quant au rôle spécifique des services sociaux en tant que services (non économiques) d'intérêt général, il faudra attendre l'entrée en vigueur de la communication sur les services sociaux annoncée de la Commission (qui sera publiée en 2006) pour pouvoir analyser en détail les conséquences prévisibles qu'aura sur eux la directive relative aux services.

Quoiqu'il en soit, dans la directive, il y aurait lieu d'harmoniser l'objectif de la création d'un marché intérieur européen des services d'intérêt général avec celui du développement durable. Concurrence, croissance et stabilité doivent signifier la même chose qu'assurer une société intégrée et la cohésion sociale. Lors de la mise en œuvre de toute directive dans le secteur des services, cette condition doit être remplie de manière vérifiable.

La Constitution européenne

Le très débattu Traité établissant une Constitution pour l'Europe contient des articles qui sont importants pour les services sociaux relatifs au bien-être collectif et fournis par les ONG. L'égalité des chances et la non-discrimination y sont reprises. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion

sociale doit être prise en considération dans toutes les politiques sociales – comme cela a été le cas jusqu'à présent. L'article III-6 indique que les conditions dans lesquelles opèrent les services sociaux doivent être définies par la loi et organisées de telle manière que ces services peuvent remplir leur mission. L'article I-46 insiste sur la nécessité de faire participer les citoyens dans la mise en œuvre du modèle social européen dans le cadre de la démocratie participative, tandis que, pour sa part, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend le principe de l'accès universel aux services sociaux.

Ce sont des améliorations importantes, même si elles sont seulement sur papier. La question décisive est celle-ci : comment va-t-on les mettre en œuvre lorsque la Constitution aura été ratifiée?

Le renforcement de la dimension sociale, la mise sur un pied d'égalité de la politique sociale et des politiques économique et de l'emploi et la liaison de ces aspects entre eux doivent être considérés comme des objectifs majeurs de l'élaboration des politiques européennes. Pour ce qui est des services sociaux, ceci signifie: aucune mesure de libéralisation ne peut être mise en œuvre sans une évaluation de ses conséquences et sans réglementation adéquate du marché, de manière à assurer que les services sociaux soient accessibles pour tous.

5) Lutter efficacement contre la pauvreté – un défi pour les services sociaux

La qualité est la clé pour améliorer l'action et l'efficacité des services sociaux et pour assurer leur acceptation à la fois par les usagers et par les bailleurs de fonds. Les critères de qualité les plus importants sont:

La participation et le renforcement des capacités d'entraide

Être citoyen d'un Etat démocratique et constitutionnel signifie avoir une chance réelle de participer à la collectivité et aux processus démocratiques de prise de décision, ainsi que d'avoir la possibilité de se prendre en charge, aux niveaux individuel et familial. Les citoyens ont le droit d'être impliqués dans les prises de décision qui les concernent. La possibilité d'exercer ce droit est l'expression de la responsabilité personnelle et une garantie que d'autres droits seront protégés. Encourager la participation signifie

non seulement respecter le droit des citoyens à l'autodétermination, mais également leur permettre de contribuer activement à la recherche de solutions aux problèmes sociaux et économiques.

Ceci exige de renforcer les capacités d'entraide et d'améliorer les connaissances et les compétences existantes. Les services sociaux qui n'adoptent pas cette approche deviennent de plus en plus dépendants des fonds publics et découragent les gens de prendre des responsabilités par rapport à leurs propres vies.

La participation de bénévoles – La promotion de la solidarité et de l'entraide mutuelle

La participation de bénévoles constitue un élément important dans les activités des associations. La mobilisation des bénévoles encourage la compréhension des causes des problèmes sociaux et humains, crée la solidarité et incite les gens à prendre des responsabilités dans la collectivité. Toutefois, le travail des bénévoles ne peut remplacer celui des travailleurs à plein temps; il ne peut que le compléter.

Une approche intégrante – Prendre en considération l'ensemble des circonstances de la vie des gens et répondre à la personne dans la globalité

Les personnes vivant dans des situations sociales difficiles sont fréquemment confrontées à une série de problèmes différents, allant de la situation de sans-abri à l'endettement, en passant par la mauvaise santé et le chômage. Ces problèmes sont interdépendants et peuvent conduire les gens d'un service à l'autre. Il est nécessaire d'élaborer un programme d'aide global et personnalisé avec les personnes concernées en vue de résoudre leurs différents problèmes. Pour prendre l'ensemble de la personne en compte, les services sociaux doivent adopter une approche intégrée, c'est-à-dire coordonner leurs activités, coopérer étroitement et mettre les services offerts en réseau.

Orienter les services vers les réalités locales – Intégration locale et ouverture interculturelle

L'intégration sociale demande de renforcer la capacité individuelle à prendre part à la vie de la collectivité. Cependant, le contexte et l'environnement social doivent pouvoir rendre cette intégration possible.

C'est pourquoi, la qualité et l'efficacité des services sociaux dépendent largement de la capacité d'établir des contacts locaux, d'entrer en relation avec des entreprises et de créer des réseaux avec d'autres sponsors et services travaillant sur le terrain. La parfaite connaissance de la situation locale est essentielle pour identifier les problèmes et chercher des solutions en coopération avec les institutions publiques et les partenaires locaux.

Intégration signifie également que l'environnement social doit pouvoir accepter les personnes vivant des situations difficiles au lieu de les rejeter. Ceci demande un effort concerté avec les familles, le réseau social et la collectivité au sens large. Les enfants de familles vivant dans la pauvreté sont particulièrement touchés par les problèmes de leurs parents et ont moins de perspectives de développement personnel et professionnel que les autres enfants.

Le grand public doit être davantage sensibilisé aux causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale; la stigmatisation et les préjugés doivent être éliminés. Ceci s'applique également aux migrants et aux réfugiés qui appartiennent à des groupes particulièrement défavorisés de notre société. Arriver à une meilleure ouverture interculturelle est essentiel pour que les services sociaux puissent encourager la compréhension mutuelle, satisfaire plus efficacement les besoins des populations cibles, favoriser l'harmonie entre les différents groupes ethniques et prévenir la discrimination.

Un système de gestion de la qualité transparent et des évaluations régulières – avec la participation à la fois du personnel à plein temps et des bénévoles, ainsi que des usagers des services – sont d'importants préalables à la prestation de services sociaux efficaces.

6) Le développement futur des services sociaux

La pauvreté est un problème structurel

Malgré toute la série d'initiatives mises en œuvre pour combattre la pauvreté dans l'UE, quelque 68 millions de personnes sont actuellement encore touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale à l'intérieur des frontières de l'UE. Jusqu'à présent, les stratégies existantes de lutte contre la pauvreté se sont avérées insuffisantes.

Bien que les services sociaux puissent contribuer à cette lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les causes de ces phénomènes doivent être attaquées structurellement au niveau politique. La volonté politique est donc nécessaire à cette fin: un contexte international favorable ainsi qu'un concept politique global visant à éliminer la pauvreté doivent être développés et résolument mis en œuvre via des stratégies politiques détaillées.

Assurer l'accès aux droits, aux biens et aux services

Les services sociaux jouent un rôle clé dans l'amélioration des conditions de vie concrètes des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et dans le respect de leurs droits. Il est, dès lors, nécessaire d'assurer:

- La couverture adéquate de toutes les régions géographiques;
- La qualité, la continuité et la fiabilité de l'offre de services; et
- La transparence financière et opérationnelle.

Ceci comprend le fait de donner aux citoyens la possibilité de choisir les services qui satisfont au mieux leurs besoins.

Créer un cadre européen pour les services sociaux

La libéralisation des services sociaux a conduit à l'insécurité et au doute sur la qualité des services offerts.

Pour cette raison, un cadre général européen doit être mis en place permettant de combiner qualité, accès généralisé, exigences de concurrence et bien-être collectif en un seul concept. Tous les acteurs doivent s'impliquer dans un débat ouvert et participatif visant à développer ce concept.

La qualité et l'accès généralisé doivent être assurés par une législation et une réglementation adéquates, ainsi que par des prestations/allocation, un financement et des incitants fiscaux appropriés. En accord avec tous les acteurs, des normes de qualité doivent être élaborées correspondant aux besoins effectifs des citoyens afin de permettre l'intégration sociale. Pour cela, il y a lieu de tenir compte de la diversité des modèles et traditions locaux et régionaux.

Le développement, au niveau européen, de critères de qualité mesurables ne doit pas se limiter à établir des normes minimales (avec le risque de réduire la qualité), mais doit inclure l'élaboration de véritables modèles et leur mise en œuvre dans toute l'Europe.

En sélectionnant des partenaires contractuels pour l'offre de services sociaux, des lignes directrices de base doivent être définies afin que les décisions ne soient pas uniquement fondées sur des critères de coût mais aussi sur des critères de qualité. L'objectif est de reconnaître et d'adopter des concepts innovants et solides basés sur la participation active des groupes cibles, sur des stratégies efficaces de récolte de fonds, sur la mobilisation de bénévoles, sur la connaissance approfondie du terrain et sur la création d'un réseau opérationnel de soutien à l'intégration sociale.

La contribution des services sociaux à la promotion de la cohésion sociale, de la citoyenneté active et de la responsabilité civique doit être analysée et reconnue pour son rôle important dans le modèle social européen. Il faut évaluer les conséquences de la libéralisation et soutenir les missions de l'aide sociale via des cadres juridiques appropriés.

La démocratie participative : créer des partenariats entre l'Etat et les ONG

Les rôles de l'Etat et des autres acteurs participant à la définition des services sociaux subissent actuellement de profonds changements. Malgré les réglementations globales, il existe des conflits d'intérêt entre les différents niveaux de la société européenne. Il est primordial de trouver des réponses aux situations ambiguës et incertaines, avec le concours de tous les acteurs de la société civile. A cette fin, un dialogue structuré doit être organisé avec les pouvoirs publics et les autres institutions à tous les niveaux.

L'UE reconnaît l'importance de la société civile et – via les consultations dans le cadre de programmes d'aide ou l'octroi de Fonds structurels, ainsi que par la mise en œuvre de la "méthode ouverte de coordination" – sollicite régulièrement la participation des organisations non gouvernementales. De même, au niveau local, des formes innovantes de gouvernement, de gestion et de leadership sont introduites, qui permettent de tenir compte des préoccupations spécifiques des ONG lors de la préparation des plans locaux de développement.

De tels types de coopération et de partenariat devraient être mis en place partout en Europe, afin que les organisations non gouvernementales puissent apporter leurs connaissances et leurs expériences professionnelles lors de la définition des missions des services sociaux et des critères qu'ils doivent respecter. Il y a lieu de développer des formes de coopération transparentes pour déterminer de manière conjointe les normes de qualité, au lieu que ce soit l'Etat qui les fixe de façon autoritaire. La gamme étendue des alliances locales existantes, des réseaux de projets et autres formes de collaboration pourraient servir de base pour le développement de telles structures de partenariat.

L'organisation d'échanges d'expériences sur les modèles de coopération/partenariat à travers l'Europe pourrait être utile pour trouver les meilleures solutions dans chaque pays.

Lors de l'évaluation des prestataires de services, il y aurait lieu de tenir compte de critères de qualité et d'approches innovantes tels que:

- Contacts locaux et connaissance de la situation de terrain;
- Travail en réseau et coordination avec les partenaires des secteurs sociaux et économiques;
- Participation active de bénévoles et des usagers des services.

Une volonté politique déterminée est nécessaire pour créer les conditions adéquates à une offre généralisée de services sociaux, visant à l'élimination effective de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

7) Le développement futur des services sociaux offerts par les ONG:

Evaluation critique de ses propres pratiques et promotion de la qualité

En premier lieu, les services sociaux doivent répondre à certains critères de qualité.

Il est nécessaire de mettre en place une véritable gestion de la qualité – avec la participation de toutes les parties concernées – pour contrôler les services offerts, pour les développer et les évaluer à échéances régulières.

Encourager la participation de bénévoles et des groupes cibles eux-mêmes

Des stratégies sont à développer pour favoriser la participation des citoyens actifs aux services sociaux, ainsi que pour encourager les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à s'impliquer activement dans la recherche de solutions.

Ceci comprend la mise en place de formes institutionnalisées de participation permettant aux usagers des services de faire valoir leurs préoccupations, ainsi que leurs initiatives et suggestions.

Les professionnels doivent recevoir une formation leur permettant de développer des approches adéquates du travail en partenariat avec des bénévoles et des personnes en situation de pauvreté.

Faire face à la concurrence et développer des stratégies économiques

Afin d'offrir des services sociaux de qualité élevée sur les marchés sociaux émergents, il y a lieu de prévoir des structures flexibles et des stratégies d'entreprise pour apporter des réponses appropriées à des besoins qui changent. Ceci comprend l'identification des besoins, la création de synergies entre les différents services sociaux, la coopération/le travail en réseau avec les partenaires et l'élaboration de stratégies économiques fondées sur des modèles de financement solides et transparents. Il faut donner une visibilité "extérieure" à la valeur et à la qualité des services sociaux concernés et les faire connaître par des stratégies de marketing. Dans un contexte de concurrence, leurs compétences propres et leur reconnaissance publique doivent être mises en valeur.

Devenir un partenaire reconnu de coopération avec l'Etat et développer le rôle social des ONG

Les organisations non gouvernementales reflètent toute une série de circonstances de la vie, d'intérêts, de problématiques et de besoins sociaux. Elles ont une expérience pratique et une connaissance spécialisée. Elles peuvent remplir un rôle essentiel dans l'association des intérêts des citoyens et leur traduction en stratégies cohérentes visant à améliorer les systèmes de services sociaux. Ce savoir-faire doit être inventorié, justifié et présenté au monde extérieur afin d'obtenir la reconnaissance du rôle des ONG comme prestataires de services, patentés et professionnels.

Il faut concentrer ses efforts sur le travail en réseau avec ses partenaires et sur la formation d'alliances en vue d'améliorer l'impact de l'action des ONG.

C'est seulement de cette façon que les organisations non gouvernementales pourront devenir plus que des prestataires efficaces de services et être reconnues comme partenaires nécessaires et compétents dans les prises de décision et l'élaboration innovante de politiques dans le secteur des services sociaux.

La société civile doit participer au développement futur du modèle social européen. Seulement ainsi pourra-t-on développer une "Europe sociale" efficace et compétitive, imprégnée de solidarité et de justice sociale, et construite sur les fondations du patrimoine commun qu'est l'Etat-providence et du sentiment partagé de citoyenneté.

Portrait 7

Une mère et des enfants au ban de la société

Lotta avait tant la fièvre du jeu que sa vie sombra dans le chaos. Cette Suédoise de 44 ans, mère de quatre enfants mineurs, a été plusieurs fois expulsée de son domicile ces dernières années. Elle décida ensuite de changer de vie et de tourner la page de son passé de joueuse; elle trouva un emploi et espérait des lendemains plus enchanteurs. Malheureusement, l'homme avec lequel elle vivait avait « oublié » de payer le loyer, et Lotta se retrouva à nouveau à la rue, avec ses enfants.

Vu le nombre élevé d'appartements disponibles à Borlänge, Lotta pensait qu'elle retrouverait facilement à se reloger, mais la société du logement, Stora Tunabyggen, gérée par le conseil municipal, le lui refusa, obnubilée qu'elle était par la petite dette que Lotta avait contractée à son égard bien que celle-ci e_t trouvé un emploi et e_t quatre enfants à sa charge.

Elle essaya ensuite d'obtenir un « contrat social », un mécanisme permettant de louer un appartement via les services sociaux. Les autorités signent le contrat et le locataire doit prouver sa capacité de payer les factures. « Mais ils me l'ont également refusé. J'étais désespérée. Voilà deux ans et demi que j'avais arrêté de jouer et j'avais un emploi. Je me demandais ce qui allait m'arriver, à moi et à mes enfants. »

Les autorités sociales renvoyèrent Lotta vers l'organisation sociale Verdandi, chargée d'administrer un projet de logement. Verdandi prend le loyer en charge, ainsi que l'appartement. Après y avoir vécu une année et prouvé que vous pouvez vous débrouiller, vous récupérez la charge du loyer. Voilà comment Lotta a réussi à obtenir un appartement pour elle et ses enfants.

Avec l'aide de Verdandi, elle parvint également à rembourser la totalité de sa dette à Stora Tunabyggen. « Nous avons trouvé un arrangement avec les services sociaux. Je remboursais la plus grande partie de la dette et ils m'aidaient pour le reste." Bien qu'elle reste très attentive à toutes ses factures, son avenir reste incertain.

« Mon emploi pour la municipalité de Borlänge est temporaire, jusqu'en mai 2005. J'espère en obtenir une prolongation. Le taux de chômage est très élevé dans cette région de la Suède, et l'avenir reste incertain. Ce que j'espère pour l'avenir ? Obtenir un vrai emploi de manière à garder mon appartement. »



Chapitre 9

“La mondialisation et son impact sur les systèmes sociaux à la lumière de la lutte contre la pauvreté.”⁵⁰

Maria Marinakou

“On me demande souvent quelle est la forme la plus grave de violation des droits humains dans le monde contemporain et ma réponse est toujours la même : la grande pauvreté.”

(Mary Robinson)⁵¹

Résumé

Le présent chapitre analyse l’impact qu’ont les forces de la mondialisation économique sur les systèmes sociaux du point de vue de la pauvreté, de l’inégalité et de l’exclusion sociale. Nous vous y présentons des faits et des chiffres sur la pauvreté et l’inégalité au niveau mondial, et défendons l’hypothèse que c’est le paradigme néolibéral dominant au niveau mondial qui provoque la fragmentation des systèmes de protection sociale et une concentration sans précédent des richesses entre quelques mains. Enfin, nous y discuterons du rôle que peut jouer l’Union européenne pour donner une dimension sociale à la mondialisation, ainsi que des perspectives d’une solidarité mondiale.

Introduction

Le terme « mondialisation », qui renvoie à un large éventail de considérations politiques, économiques et culturelles, est vite devenu le mot « tendance » des débats politiques et universitaires contemporains. Dans son acception populaire, « mondialisation » est utilisé comme synonyme des phénomènes suivants : la poursuite des politiques libérales (« de marché libre ») classiques dans l’économie mondiale (ce qu’on appelle la « libéralisation mondiale »), la domination de plus en plus marquée des formes occidentales (pour ne pas dire américaines) de la vie politique, économique et culturelle (“la westernisation” ou “l’Américanisation”), la prolifération des nouvelles technologies de l’information (la « révolution Internet »), ainsi que la notion selon laquelle l’humanité est aux

portes d’une seule et unique communauté unifiée, le « village mondial ».

On associe principalement la mondialisation à la déterritorialisation, à savoir le phénomène selon lequel une gamme sans cesse croissante d’activités sociales se déroule sans que la localisation géographique des participants ait la moindre importance. Comme l’observe Jan Aart Scholte, « les événements mondiaux – via les télécommunications, l’informatique, les médias audiovisuels et apparentés – se déroulent simultanément partout et n’importe où dans le monde ». ⁵² Par mondialisation, nous entendons la capacité accrue d’agir dans des circonstances où la localisation importe peu à l’activité sociale. Les hommes d’affaires font du commerce électronique au-delà des continents,

50 - J’aimerais remercier mes collègues du groupe stratégique d’EAPN sur la mondialisation : Ludo Horemans, Kaarina Laine-Häikiö, Ole Meldgaard, pour leurs inspirations et idées, ainsi que Nuria Molina et Fintan Farrell pour leurs commentaires constructifs. Je remercie également Chris Jones et Tony Novak pour leur longue expérience de la politique de la lutte contre la pauvreté. Enfin, toute ma gratitude va à Phyllis Memou pour son aide et ses encouragements dans les moments difficiles que je viens de traverser. Les opinions exprimées dans ce chapitre et les éventuelles erreurs sont de la seule responsabilité de l’auteur.

51 - Mary Robinson, 2002. Citation dans Townsend, P. and Gordon, D., *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Policy Press, 2002.

52 - Scholte J.A., “Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization,” in Kofman, E. and Young, G. (ed.), *Globalization: Theory and Practice* London: Pinter, 1996: 45,

la télévision permet à des spectateurs installés dans le confort de leur salon d'observer l'impact de guerres horribles menées à des milliers de kilomètres ; Internet permet de communiquer instantanément quelles que soient les distances géographiques qui nous séparent. Le territoire, au sens traditionnel d'un lieu identifiable géographiquement, ne constitue plus l'unique « espace social » où se déroulent les activités humaines. Dans cette première acception, le terme « mondialisation » renvoie à la prolifération de nouvelles formes d'activités sociales nonterritoriales.⁵³

D'après le rapport 1999:29 du PNUD sur la « mondialisation et le développement humain », la mondialisation se caractérise par les aspects suivants :

- Flux des investissements étrangers à court terme reposant sur l'échange spéculatif de devises ; investissement étranger direct à plus long terme ;
- Commerce mondial, avec des politiques visant à réduire plus encore les obstacles commerciaux ; la part de la production mondiale et du commerce associée aux multinationales ;
- L'interconnexion mondiale de la production, en partie due aux changements dans les technologies de production et des services ;
- La circulation des populations à des fins liées au commerce ou à l'emploi ; la portée mondiale des nouvelles formes de communication, dont la télévision et Internet.

Ces processus et les phénomènes qui leur sont liés ont contribué à la création d'activités économiques de plus en plus mondiales. Ils ont également débouché sur l'apparition d'une société civile mondiale partageant un espace politique et culturel commun. Pourtant, d'après le rapport du PNUD, les institutions politiques mondiales ont pris un retard par rapport à ces évolutions et restent bloquées dans une approche intergouvernementale d'une autre époque.

Force est d'admettre que la mondialisation a réduit la capacité des gouvernements nationaux à proposer des politiques de compensations sociales ou à prendre de manière indépendante des décisions macro- ou micro-économiques. Les spéculateurs financiers et les fuites des capitaux sanctionnent les États qui poursuivent des politiques macroéconomiques induisant des dépenses déficitaires.

Les capacités de taxation sont gravement mises en danger par la concurrence fiscale, les paradis fiscaux et les mécanismes de prix de transferts mis en place par les multinationales.⁵⁴

Les gouvernements éprouvent les plus grandes difficultés à poursuivre leurs politiques microéconomiques, comme des stratégies industrielles. Des organisations comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'hésitent jamais à rappeler aux gouvernements quelles sont les limites de leur autorité dans le domaine économique. Des multinationales puissantes rapatrient le capital, la technologie et la gestion dans leur pays hôte, sans assumer la moindre responsabilité envers le pays où elles installent leur production. A cet égard, cette déresponsabilisation s'applique non seulement au pays de production, mais à tous les pays quels qu'ils soient – car souvent les multinationales ne sont plus tenues par la législation de leur pays d'origine quand elles produisent à l'étranger ou, si elles le sont, elles choisissent d'inscrire la société ou de délocaliser le siège central dans un pays tiers « mieux intentionné ».

Tous ces aspects d'une mondialisation néolibérale « prédatrice » finissent par créer plus d'inégalité entre les pays et au sein d'un même pays, ainsi que plus de pauvreté ; ils font peser sur les populations de plus en plus de risques sociaux, comme le chômage, tout en privant des personnes, des communautés, des pays et des régions des bénéfices éventuels de la mondialisation.

Voilà pourquoi nous pouvons dire que les conséquences sociales de la mondialisation exigent plus, et non pas moins, de mesures de protection sociale ; l'inégalité croissante exige une meilleure redistribution sociale ; la vulnérabilité exige un renforcement des droits sociaux et des systèmes de protection sociale ; l'exclusion sociale exige que des stratégies visant à renforcer les capacités des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale soient mises en place.

53 - Scholte, J. A., *Globalization: A Critical Introduction*, New York: St. Martin's, 2000.

54 - Falk, R., *Predatory Globalization*, Cambridge, UK: Polity Press, 1999.

La pauvreté mondiale – les faits

Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, dans un discours prononcé à l'occasion de la Journée Internationale pour l'Éradication de la Pauvreté, le 17 octobre 2000, a tenu ces propos : « Près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de deux dollars par jour, et pourtant même cette statistique ne réussit pas à traduire le sentiment d'humiliation, d'impuissance ou la brutalité des épreuves qui sont le quotidien des populations pauvres dans le monde. »

Partout dans le monde, l'inégalité entre les riches et les pauvres, même dans les nations les plus riches, ne cesse de croître. De moins en moins de personnes réussissent et s'enrichissent, tandis qu'une proportion bien plus importante de gens s'appauvrissent. Dans l'une des régions les plus riches du monde, l'UE, 68 millions de personnes vivent en situation de pauvreté et font l'expérience de diverses formes d'exclusion sociale. L'analyse de la pauvreté et de l'inégalité dans le monde suscite de nombreuses questions. Il ne suffit pas de dire que les pauvres le sont par la faute d'une mauvaise gouvernance et de politiques de protection sociale limitées et fragmentées. Parfois, les commentateurs des pays du nord de l'hémisphère jettent la faute sur les pays en voie de développement, oubliant que les problèmes de mauvaise gouvernance et de corruption ne sont pas l'apanage de ces derniers. En fait, la lecture des chiffres montrant la concentration des richesses au niveau mondial pourrait nous laisser croire que les pauvres s'appauvrissent parce que les riches s'enrichissent et que ces derniers ont le pouvoir d'imposer des accords commerciaux iniques qui favorisent leurs propres intérêts sur les marchés mondiaux.

- La moitié des habitants de la planète - près de trois milliards de personnes – vivent avec moins de 2 \$ par jour.
 - Le PIB des 48 nations les plus pauvres (soit un quart des pays) est inférieur à la richesse totale des trois pays les plus riches.
 - Près d'un milliard de personnes sont entrées dans le vingtetunième siècle sans savoir ni lire ni écrire.
 - Moins de 1% de ce que le monde dépense chaque année pour l'armement aurait suffi pour scolariser tous les enfants sur terre avant l'année 2000, et pourtant nous sommes loin du compte
- 51 % des cent organismes les plus riches dans le monde sont des entreprises
 - La nation la plus riche sur terre souffre du fossé le plus large entre les riches et les pauvres de toutes les nations industrialisées
 - Plus un pays est pauvre, plus il est probable que ceux qui n'ont jamais contracté d'emprunt ni reçu de prêt risquent de devoir rembourser les dettes nationales.
 - La tranche supérieure des 20 % de la population mondiale qui vivent dans les pays les plus riches bénéficie de 82% du commerce à l'exportation et de 68% des investissements étrangers directs – la tranche inférieure se contentant d'un peu plus de 1%.
 - En 1960, 20% de la population mondiale dans les pays les plus riches avaient un revenu trente fois supérieur aux revenus des 20 % les plus pauvres– une proportion qui en 1997 est passée à 74 fois.

Une analyse des tendances à long terme indique que l'écart entre les pays les plus riches et les plus pauvres se calculait sur une échelle de :

- > 3 à 1 en 1820
- > 11 à 1 en 1913
- > 35 à 1 en 1950
- > 44 à 1 en 1973
- > 72 à 1 en 1992.⁵⁵

- Les pays en voie de développement dépensent pour rembourser leur dette 13\$ pour chaque dollar reçu sous forme de subvention.
- La richesse totale des 200 personnes les plus riches dans le monde atteignait 1 trillion de \$ en 2001; les revenus totaux des 582 millions de personnes vivant dans les 43 pays les moins développés s'élèvent à 146 milliards de \$.⁵⁶
- Les 50 millions de personnes les plus riches en Europe et en Amérique du Nord disposent du même revenu total que les 2,7 milliards de personnes les plus pauvres.
- Les 497 milliardaires vivant sur terre en 2001 avaient une richesse combinée de 1,54 trillion de dollar, une somme largement supérieure aux produits nationaux bruts combinés de toutes les nations de l'Afrique sub-saharienne (929,3 milliards de \$). Elle est également supérieure aux revenus combinés de la moitié la plus pauvre de l'humanité.
- A peine 12 % de la population mondiale consomment 85% de son eau, et ces 12% ne vivent pas dans le Tiers Monde..⁵⁷

- D'après les indicateurs de croissance économique et presque tous les autres types d'indicateurs, les 20 dernières années (du processus actuel de mondialisation, (1980–2000)) ont été le théâtre d'un affaiblissement des progrès enregistrés si on les compare aux deux décennies précédentes (1960–1980). Pour chaque indicateur, les pays ont été répartis dans cinq groupes plus ou moins égaux, en fonction de la situation des pays au début de chaque période (1960 ou 1980). Citons quelques conclusions de la recherche *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress* :⁵⁸
- Croissance : la chute de la croissance économique était des plus marquées dans tous les groupes de pays.
- Espérance de vie : les progrès réalisés dans le domaine de l'espérance de vie ont été réduits pour quatre groupes sur cinq, l'exception étant le groupe le plus riche (espérance de vie : 69-76 ans).
- Mortalité infantile : les progrès dans la lutte contre la mortalité infantile se sont considérablement ralentis au cours de la période de mondialisation (1980-1998) par rapport aux deux décennies précédentes.
- Education et alphabétisme : les progrès réalisés dans le domaine de l'éducation se sont ralentis au cours de la période de mondialisation.

La lecture des chiffres relatifs à la pauvreté et aux inégalités dans le monde révèle que les « objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD) de l'ONU ne sont pas prêts d'être réalisés.⁵⁹ « *Investir dans le développement* », le rapport du Projet du Millénaire de l'ONU, met en évidence les obstacles qui empêcheront de réaliser les OMD à la date prévue. Même si le monde dispose des moyens d'éradiquer la pauvreté, malheureusement ce qui manque, c'est la volonté politique.⁶⁰

L'impact de la mondialisation sur la politique sociale et les Etats-providence

La mondialisation néolibérale met en danger l'offre sociale dans les pays industrialisés ainsi que les perspectives d'un développement social équitable dans les économies en développement ou en transition. Cet enjeu vient en partie de la déréglementation qui caractérise la nouvelle économie mondiale, et en partie, de l'idéologie néolibérale dominante dans le débat mondial sur la politique sociale et le développement social.

Les conditions mondiales actuelles sapent les perspectives d'une alternative qui jetterait les bases d'une offre sociale publique équitable tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Ces conditions sont créées par la Banque mondiale, qui privilégie une stratégie sociale de privatisation et de « filet de sécurité », et par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC prône un marché mondial ouvert des services de la santé, de l'enseignement et des assurances sociales. Les tendances actuelles de libéralisation et de privatisation des services publics ont pour résultat une offre de services de faible qualité, des tendances à la sélection des clients et un accès limité pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces tendances néfastes s'accompagnent d'un glissement apparent des politiques sociales nationales vers ce qu'on appelle la « rationalisation » des systèmes de sécurité sociale, vers l'octroi d'indemnité assorties d'obligations de revenus, etc., lié au fossé croissant entre les « méritants » et les autres, entre les « nantis » et les « démunis ».

En outre, les différentes formes d'Etats-providence ont été confrontées à divers enjeux de la mondialisation et y ont répondu différemment. D'après de nombreux experts des sciences sociales dans le Nord,⁶¹ la mondialisation a placé les Etats-providence en concurrence les uns avec les autres. Les pays anglo-saxons, qui

55 - *Rapport sur le développement humain, Programme des Nations Unies pour le Développement, 1999.*

56 - Cavanagh J. and Anderson S., *World's Billionaires Take a Hit, But Still Soar, The Institute for Policy Studies, March 6, 2002.*

57 - Shah, A. *Poverty Facts and Stats 2004, Ramonet, I. The politics of hunger, Le Monde diplomatique, November 1998.*

58 - Weisbrot, M., Baker, D., Kraev, E. and Chen, J., *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress, Center for Economic Policy and Research, 2001.*

59 - Townsend, P. and Gordon, D. (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy, Policy Press, 2002.*

60 - Sachs, J. *Investir dans le Développement, le Projet du Millénaire de l'ONU, janvier 2005.*

61 - Deacon, B., 2000; Palier, B., Prior, P.M., -Sykes, M.R., -2001; Korpi, -W., 2003.

ont privatisé leur offre sociale, sont en phase avec la tendance libéralisante de la mondialisation, mais cela se fait au détriment de l'égalité et de l'équité.

Les systèmes sociaux des anciens Etats socialistes, qui dépendaient du lieu de travail, et les systèmes d'assurance de type bismarkien basés sur la fiscalisation des salaires, communs à de nombreux pays d'Europe orientale, ont montré leurs limites face aux pressions de la concurrence mondiale (cf. l'exemple de l'Allemagne et des restrictions touchant les services de santé et sociaux). Les systèmes sociaux de type social-démocrate, basés sur la citoyenneté et financés par la fiscalisation des produits de consommation et du travail, que l'on trouve dans les pays scandinaves, ont, sauf en de rares exceptions, résisté de manière surprenante aux pressions mondiales, grâce à une volonté politique de les maintenir à flot.

Dans le Sud, la mondialisation a entraîné un surendettement des pays, qui empêche les gouvernements d'assurer un enseignement, des services de santé et une protection sociale de qualité. Elle a menacé les normes sociales et professionnelles, limité les droits sociaux, fragmenté les politiques de redistribution et fait en sorte que de nombreuses régions et communautés prennent un retard sérieux sur les autres. Dans ce qu'on appelle les pays du Tiers Monde, la mondialisation a invité de nouveaux acteurs à la table d'élaboration de la politique sociale de l'Etat. Des organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale, l'OMC, et des agences de l'ONU, comme l'OMS ou l'OIT, s'impliquent aujourd'hui dans l'élaboration des politiques nationales. Cette tendance a suscité un débat au niveau mondial sur les politiques sociales nationales souhaitables. La politique intranationale du bien-être social a acquis une dimension mondiale, les organisations internationales se livrant une guerre des idées sur la poursuite d'objectifs économiques aux dépens de la cohésion sociale. Un cas d'école reste la lutte qui oppose, pour les politiques des pensions dans les pays post-communistes, la Banque mondiale et l'OIT.⁶²

En résumé, on pourrait dire qu'à la base, la mondialisation place les Etats-providence en concurrence les uns avec les autres. Les gouvernements s'interrogent sur le type de politique sociale la mieux adaptée à l'objectif de compétitivité internationale, sans trop se soucier de la solidarité sociale. Si les Etats-providence

du Nord semblent à même de maintenir des approches équitables de la politique sociale et des droits sociaux (même si la volonté politique d'y parvenir n'est pas toujours évidente), dans des conditions de mondialisation néolibérale, ce n'est le cas ni des systèmes sociaux de l'Est ni du Sud.

La guerre entre les approches libérales et sociales-démocrates de la politique économique et sociale prend une dimension mondiale. La question de la transformation d'une mondialisation néolibérale en mondialisation des réformes sociales reste ouverte, même si les récentes déclarations du nouveau Président de la Commission européenne, J.M. Barroso, sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne laissent supposer un glissement de paradigme dans l'UE vers davantage d'objectifs de croissance économique et de compétitivité aux dépens de l'inclusion sociale et de la cohésion sociale (ce qui a fait dire aux ONG européennes du secteur social, en réponse à J.M. Barroso que « ce n'est pas une nouvelle stratégie, c'est une nouvelle tragédie » 2005).

Enfin, d'aucuns prétendent que la mondialisation crée des marchés mondiaux où l'aide sociale n'a pas lieu d'exister, ce qui a de graves répercussions sur les populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Plus de marché libre ouvre à une série d'acteurs privilégiés (fournisseurs de services de santé privés, services hospitaliers privés, services privés d'enseignement, d'aide sociale, et compagnies d'assurance sociale d'origine principalement nord-américaine et européenne) un marché international de la classe moyenne. Les conséquences de cette dérive empêchent de plus en plus de maintenir les solidarités entre les classes, les genres et les races, dans un même pays et entre les différents pays, dans le contexte d'un développement durable.

Pour éviter une compétition destructrice entre les Etats-providence et maintenir, voire améliorer, les systèmes sociaux partout dans le monde, une réglementation plus stricte à l'échelle de la planète s'impose. Un marché mondial sans institutions mondiales (ou sans gouvernance mondiale) risque de laisser les plus faibles sans la moindre protection. Force est de reconnaître qu'on ne peut laisser les seuls marchés répondre aux questions éthiques posées par la polarisation des richesses, des revenus et du pouvoir, ainsi que par l'asymétrisation croissante des possibilités de vie. Par

démocratie sociale au niveau mondial, on entend la poursuite d'objectifs économiques qui combinent libéralisation des marchés et programmes de réduction de la pauvreté, ainsi que protection immédiate des populations les plus vulnérables – au nord, au sud, à l'est et à l'ouest. Si la croissance économique peut donner un élan formidable à la poursuite des objectifs de développement humain, un développement économique sauvage qui suivrait les règles actuelles et poursuivrait les petits intérêts de l'économie mondiale ne produira jamais la prospérité pour tous. Il faut concevoir le développement économique comme un moyen, et non comme une fin.⁶³

Le modèle social européen dans le contexte mondial

Certains prétendent qu'une grande part des effets de la mondialisation et de l'intégration transnationale sur le recul de l'Etat-providence s'est concentrée sur le plein emploi, un des piliers des Etats-providence européens de l'après-guerre, dont la disparition pourrait à son tour avoir des répercussions sur l'assurance sociale et les services sociaux. La libéralisation des mouvements transfrontaliers des capitaux a, dans une grande mesure, changé la donne, au détriment des gouvernements désireux de maintenir le plein emploi.

Au sein de l'UE, les gouvernements nationaux ont vu se réduire leur liberté de choisir leurs propres politiques économiques. Le retour du chômage massif, couplé à des tentatives de réduction des droits à la citoyenneté sociale, qui débouche sur plus de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale, prend les allures d'une remise en cause du contrat social implicite, du modèle social européen, conclu en Europe occidentale après la fin de la seconde guerre mondiale.⁶⁴ Jürgen Habermas a essayé de formuler une plaidoirie pour une UE conçue comme un tremplin vers la démocratie supranationale. « Si nous voulons que l'UE sauvegarde le principe de souveraineté populaire dans un monde où le recul de la démocratie de l'Etat-nation vulnérabilise la démocratie, l'UE devra renforcer ses organes représentatifs et davantage garantir les droits civils, politiques, sociaux et économiques de tous les Européens ». ⁶⁵

Pourtant, quatre années après Lisbonne et à la lumière du Conseil de printemps 2004 ainsi que des récentes priorités de la Commission Barroso, nous ne donnons plus trop de crédits aux aspects relatifs à l'inclusion sociale

dans la stratégie de Lisbonne et à son engagement visant à « avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté à l'horizon de 2010 ».

Un débat de plus en plus conflictuel secoue l'Europe depuis 2000, dont l'enjeu est de tenter d'influencer l'orientation future de la stratégie de Lisbonne, et domine les discussions politiques principalement depuis la révision à mi-parcours en 2005, avec à la clef d'éventuels réajustements de la stratégie. Le débat en question, qui se caractérise par une forte polarisation des points de vue, politiques et idéologiques, semble jeter les bases des développements à venir. D'une part, ce ne sont plus uniquement les partis politiques de droite qui demandent plus de libéralisation des marchés, des niveaux plus élevés d'emplois flexibles à tout prix, une privatisation des services publics et la modernisation de la protection sociale équivalant à un recul de l'Etat-providence, mais également les organisations et institutions qui représentent une vision uniquement axée sur la croissance et la compétitivité. D'autre part, les partis sociaux-démocrates traditionnels, les organisations de la société civile, avec en tête de cortège de nombreuses ONG, affirment que la force de la stratégie de Lisbonne réside dans l'équilibre atteint entre les politiques économiques, sociales, environnementales et d'emploi, ainsi que dans sa vision d'une société de la cohésion sociale, et que cet équilibre doit être maintenu. A ce jour, Lisbonne est loin d'être parvenu à cet équilibre. Les aspects relatifs à l'inclusion sociale et à l'environnement (même si l'UE a signé le protocole de Kyoto) sont sacrifiés sur l'autel d'une croissance et d'une compétitivité triomphantes.

62 - Deacon, B *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage, 1997.

63 - Held, D *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge, Polity Press, 2004.

64 - Fligsten, N., -Merand F, *Globalization or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980*. *Acta Social*. 45:7 22, 2002.

65 - Habermas, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, USA: MIT Press, 2001: 58-113.

Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), lors des dernières Tables rondes sur l'Inclusion sociale à Turin et Rotterdam, a demandé « plus d'énergie politique en faveur de la poursuite de la stratégie de Lisbonne », en ajoutant que « le consensus qui caractérisait l'Europe: un engagement commun envers les droits sociaux pour tous, la solidarité et l'égalité, accompagné par un niveau élevé de protection sociale, n'avait jamais paru aussi vulnérable ».

La stratégie révisée de Lisbonne, qui privilégie les emplois et la croissance, risque de s'opposer aux engagements pris par les chefs d'Etats et de gouvernements lors du Conseil de printemps 2005, lorsqu'ils ont affirmé que la stratégie devait maintenir l'équilibre entre ses aspects économiques, sociaux et environnementaux. Remédier à cette apparente contradiction exige qu'un poids politique égal soit donné à la stratégie européenne révisée pour l'Inclusion, à la stratégie de développement durable et à la stratégie « emploi et croissance ».

Les arguments sont nombreux en faveur d'un changement du discours politique actuel et de l'orientation de l'UE, notamment en matière de protection sociale, afin de replacer l'inclusion sociale, la cohésion sociale et la lutte contre les discriminations au cœur du processus de modernisation des systèmes de protection sociale. Ne limitons pas les droits sociaux pour tous, renforçons-les. Les nombreuses campagnes menées par la société civile ont montré qu'une croissance économique forte n'équivalait pas automatiquement à moins de pauvreté.

Au contraire, faute de réelles politiques de redistribution verticale, l'accumulation des fruits de la croissance entre les mains de quelques-uns créera plus d'inégalités. De même, si l'augmentation des taux d'emploi est importante et nécessaire, rien ne dit que le marché du travail permet automatiquement d'échapper à la pauvreté. L'Union européenne compte aujourd'hui 11,4 millions de travailleurs pauvres, soit deux fois plus que le nombre de chômeurs.

Si l'Union européenne veut dans le contexte mondial représenter un pôle situé aux « antipodes » du paradigme néolibéral dominant de la primauté au marché libre, elle doit renforcer son modèle social. Elle doit prouver que croissance économique et cohésion sociale ne sont pas des objectifs conflictuels et que, pour paraphraser l'exemple cher à J.M.Barroso :

« un père peut s'occuper de tous ses enfants en même temps, même si l'un d'eux (d'après lui, la croissance économique) a plus de besoins que les autres ».

Dans son rapport « *Europe and the new Global Order* » (2003), Poul Nyrup Rasmussen prétend que la capacité politique de l'UE d'agir au niveau mondial est primordiale. « A l'échelon politique, l'UE doit se doter d'un Concept stratégique mondial. Elle doit repenser sa capacité à agir de manière stratégique en termes géopolitiques. » Il lance un appel à l'UE pour que celle-ci applique un concept de ce type et renforce ses capacités institutionnelles et politiques comme acteur international. « Afin de transformer en nouvelle opportunité économique et sociale la menace que fait peser la mondialisation sur notre modèle économique et social, nous avons besoin d'un agenda de politique interne exhaustif. »

Dans cet agenda, nous devrions retrouver l'objectif de réactiver et élargir la stratégie de Lisbonne pour des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité, de la cohésion sociale, une croissance accrue et un environnement sain :

- en améliorant de manière significative les niveaux d'éducation et de formation afin de donner aux populations les outils nécessaires pour réaliser de manière indépendante toutes leurs potentialités dans un monde ouvert ;
- en produisant plus de savoir et d'innovation par un investissement accru dans la recherche publique et privée ;
- en veillant à ce que les gouvernements respectent les engagements de la stratégie de Lisbonne, si nécessaire au moyen de changements institutionnels ;
- en menant des actions concertées pour pérenniser des modes de production et de consommation brisant le lien entre la croissance économique nécessaire et la pression sur les ressources naturelles et l'environnement, principalement par le biais de plus d'investissements dans les technologies propres.

The Global Trap contient des arguments solides montrant que, pour éviter les dangers d'une libéralisation de l'économie mondiale :

Les pays européens peuvent et doivent lutter de concert contre le danger (d'une mondialisation libéralisante), même si la solution n'est pas d'opposer une Forteresse Europe à la Forteresse Amérique ... l'objectif devrait d'être d'opposer au ... néolibéralisme destructeur une alternative

européenne solide et fiable ... Dans le capitalisme mondial sauvage, seule une Europe unie pourra imposer de nouvelles règles qui assureront un meilleur équilibre social et une restructuration écologique. ... L'Union européenne, pour mériter de porter ce nom, devrait exiger le démantèlement des paradis fiscaux, l'application de normes sociales et écologiques minimales, ou la levée d'une taxe sur le capital et le commerce des devises.⁶⁶

Le rapport de Poul Nyrup Rasmussen contenait des conclusions assez proches.

Premièrement, l'UE devrait promouvoir l'instauration progressive d'un ordre juridique réellement mondial. A la lumière de ses récentes expériences, l'UE pourrait proposer une Charte mondiale des droits fondamentaux, sur base de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et des protocoles de l'ONU sur les droits civils, politiques, économiques et sociaux. Un ordre juridique mondial plus élaboré exigerait le soutien d'institutions réellement mondiales et justes, capables de faire respecter tous les engagements internationaux, notamment ceux qui concernent un développement économique et social équitable. En second lieu, l'UE devrait promouvoir une réforme plus ambitieuse du FMI et de la Banque mondiale, afin d'améliorer la gouvernance mondiale et de donner au secteur financier un cadre international de réglementation. L'UE devrait également envisager sérieusement la création d'une Autorité Financière Mondiale. Pour l'instant, l'Europe adopte une position particulièrement incohérente par rapport aux institutions économiques et financières mondiales (BM et FMI). En sa qualité d'un des principaux actionnaires, l'UE s'efforce de maintenir un statu quo ancré dans la réalité de 1945. Si l'UE souhaite réellement soutenir des accords plus équitables dans la gouvernance économique mondiale, parmi d'autres objectifs, elle devrait accepter d'abandonner une partie de son pouvoir auprès du Fonds et de la Banque, qui ne correspond plus à son poids réel dans l'économie mondiale.

Troisièmement, l'UE devrait promouvoir de nouveaux objectifs en matière de fiscalité mondiale, qui déboucheraient sur un accord international ou un code de conduite des systèmes fiscaux, réduisant ainsi les pratiques fiscales destructrices et préparant la suppression graduelle des paradis fiscaux. Quatrièmement, l'UE doit assumer sa nouvelle responsabilité économique mondiale, qui résulte de son union monétaire et du poids économique d'une Europe élargie à 25 membres.

La croissance économique de l'Europe est aujourd'hui, plus que jamais, une question mondiale.

Mais l'UE est-elle réellement catalyseur de progrès ?

Des changements s'imposent tant au niveau politique que dans des domaines spécifiques, tant au niveau de l'organisation que des processus. De nouvelles initiatives sont également nécessaires. A un niveau général, nous avons besoin d'une politique européenne plus claire et plus cohérente pour s'attaquer aux conséquences sociales négatives de la mondialisation. Si elle parvenait à un accord intergouvernemental au plus haut niveau, l'UE serait mieux armée pour parler d'une seule voix en faveur d'une mondialisation respectueuse du social. De même, plus de cohérence s'impose dans les diverses dimensions de la politique européenne. Les discussions internes sur l'harmonisation fiscale n'ont que peu de sens faute d'une discussion sur les règlements financiers mondiaux ; il en va de même pour les débats sur la politique sociale de l'UE.

Remarques finales

La solidarité mondiale est-elle un objectif réaliste ? Un autre monde, ou d'autres mondes, sont-ils possibles, comme les Forums sociaux mondiaux nous le laissent entendre depuis 2000 ? Des forces politiques mondiales seront-elles à même d'infléchir les tendances néolibérales ?

Nous estimons qu'il faut envisager la mondialisation non plus de façon étroite, en se préoccupant exclusivement des marchés, mais de façon plus générale, en tenant compte essentiellement des aspirations des gens ordinaires. La mondialisation ne doit plus être l'affaire exclusive des conseils d'administration et des conseils des ministres : elle doit répondre aux besoins de chacun dans la collectivité où il vit. Si la dimension sociale de la mondialisation concerne les emplois, la santé

66 - Martin's et al., *The Global Trap*, 1997, pp.219.

et l'éducation, elle transcende ces limites. Il s'agit de la dimension de la mondialisation dont les peuples font l'expérience dans leur quotidien et leur travail : l'ensemble de leurs aspirations pour une participation démocratique et la prospérité matérielle. C'est dans une meilleure mondialisation que nous trouverons la clé d'une meilleure vie pour tous les peuples vivant sur terre au 21^{ème} siècle.⁶⁷

Cependant, on ne doit pas considérer le développement – quelle qu'en soit la définition – simplement comme un processus d'accumulation ou de changement, mais également comme un bien collectif. C'est parfois le « développement » lui-même qui pose problème, lorsqu'il est imposé de l'extérieur indépendamment des particularités locales.

Quoi qu'il en soit, les stratégies nationales de développement ne reposent pas toujours sur les principes des droits fondamentaux de l'Homme. Au contraire, il arrive qu'elles soient subordonnées aux objectifs de croissance dans les marchés mondiaux émergents. Une des grandes illusions des dernières décennies fut de croire que les forces du marché se suffisent pour sortir les pays et les populations les plus pauvres au monde des difficultés où ils se trouvent. Les politiques de développement, si elles sont conçues pour réduire la pauvreté, ne peuvent être laissées entre les mains du seul marché

Si les politiques sociales conçues pour combattre l'exclusion sociale et réduire les inégalités persistantes doivent se concentrer sur les besoins et les droits de certaines catégories ou de groupes précis de la société, elles doivent le faire dans des domaines clés : les activités de production et la possession et le contrôle des fruits du travail ; l'organisation du lieu de travail, les processus décisionnels, le cadre légal permettant une participation autonome, le respect des différences culturelles et des identités sociales et, bien sûr, la gouvernance démocratique.

Les besoins et les droits humains s'enrichiront de l'articulation, à tous les niveaux de la société, d'institutions participatives axées sur les populations. L'Etat ne peut plus être perçu comme un simple mécanisme régulateur pour des intérêts divers et parfois conflictuels, mais comme un instrument de réalisation des biens collectifs à dimension sociale et du bien-être de tous les membres de la société. Pareil Etat ne naîtra qu'à partir de la base et ne s'épanouira que dans un environnement

démocratique. Il assume ses responsabilités à tous les niveaux et entretient des liens avec les autres institutions de la société civile. Celles-ci, à leur tour, doivent devenir le contre-pouvoir de l'autorité de l'Etat. La démocratisation, la décentralisation, la déréglementation sont autant de concepts liés à la notion d'un Etat socialement responsable.

Il faut forcer les décideurs politiques à comprendre que le marché ne peut servir que de mécanisme nécessaire de distribution de certaines formes de biens et de services, et pour encourager des changements de productivité, et qu'il ne pourra jamais être le juge et le fournisseur des biens collectifs à haute valeur sociale. Ces biens collectifs-là passent par la politique : celle du consensus, de la participation collective, des processus décisionnels transparents et des engagements démocratiques, inspirée par les valeurs de liberté, de justice et de solidarité.

L'UE devrait défendre un agenda de politique mondiale durable afin de combiner la lutte contre la pauvreté et les considérations environnementales. Si le processus a été enclenché à Johannesburg en 2002, nous sommes encore loin de sa réalisation. L'opposition reste féroce dans certains pays industrialisés, principalement aux USA, mais également dans quelques pays en voie de développement. L'UE devrait proposer un « new deal » au niveau mondial pour ancrer le développement durable au cœur de l'agenda mondial.

Les deux milliards de personnes qui vivent avec moins de 2 \$ par jour mettent sérieusement en doute la légitimité du système économique et politique mondial. Nombreux sont les mouvements sociaux mondiaux, comme le Forum Social Mondial, qui ont développé un discours d'opposition, exigeant des alternatives mondiales et offrant un espace ouvert pour un dialogue créatif à toutes les manifestations de la société civile et, plus particulièrement, aux ONG. C'est par la constitution de ces alliances que la lutte pour la justice sociale, la solidarité et l'égalité pour toutes les populations du monde sera enfin couronnée de succès.

67 - Rapport de la Commission mondiale sur la Dimension sociale de la mondialisation, *Une Mondialisation juste : Créer des opportunités pour tous*, 2004 p. vii

Portrait 8

Course d'obstacle vers l'intégration

Cette étude de cas était à l'origine préparée pour l'exercice de la révision par les pairs sur l'intégration des migrants, qui s'est déroulée en France, en octobre 2004.

Originaire du Mali, Mme X vit seule avec son bébé de 16 mois. Elle vit en France depuis deux ans, sans papiers ni résidence fixe. Elle a été prise en charge par une organisation qui l'a aidée à obtenir des papiers valables et à introduire une demande de régularisation. Ces efforts ont finalement porté leurs fruits et elle devrait bientôt recevoir un permis de séjour d'un an. Voilà quelques mois qu'elle est hébergée avec son enfant par l'association dans un centre au cœur de Paris, le Service d'aide médicale d'urgence - SAMU. Sa situation reste précaire car elle doit régulièrement changer de chambre et la seule aide qu'elle reçoit lui vient de l'association qui l'a aidée à régulariser sa situation.

Elle appartient maintenant à la catégorie « réfugiée admise régulièrement sur le territoire français ».

Elle vient d'être convoquée pour un test médical de l'OMI (obligatoire pour tout détenteur d'un permis de résidence d'un an) auquel on l'a invitée de se rendre sans son enfant, dont l'association a dû s'occuper pendant sa visite médicale.

On lui a ensuite demandé d'assister à une formation d'un jour sur « la vie en France ». A nouveau, elle fut obligée de demander à l'association de s'occuper de son enfant. La formation a permis d'évaluer les capacités linguistiques de Mme X et elle reçut un document officiel la mettant dans la catégorie 4. L'association ignorait ce que cela signifiait. Elle a été obligée de signer un Contrat d'intégration, sans avoir été informée si elle avait le droit de refuser. Quoi qu'il en soit, nul ne savait si la signature de ce contrat avait un quelconque impact sur la décision gouvernementale de lui octroyer un permis de résidence en France.

Mme X devra bientôt assister à une formation sur le système administratif français, et devra à nouveau trouver une solution de garde pour son enfant.

L'association qui l'a aidée et qui organise des cours de langues n'a pas été sélectionnée lors d'une adjudication (seules deux organisations ont été choisies sur tout le territoire de Paris). Le FASILD a informé l'association qu'elle n'allait plus recevoir de financement pour aider la catégorie 4 de femmes. C'est pourtant grâce à l'aide reçue de la part des deux salariés et d'un bénévole de l'association en question depuis deux ans que Mme X pourra, du moins espère-t-on, se tirer d'affaire.

L'association s'inquiète du fait que, une fois le permis de résidence accordé, Mme X ne bénéficiera plus du système d'aide social de l'Etat (services d'urgence sociale) mais du système départemental d'aide sociale (de la Ville de Paris) où son dossier sera transféré. Cela veut dire qu'un autre assistant social devra s'occuper d'elle.

L'association voit dans cette femme une dame jeune et dynamique, capable de prendre son destin en main. Malheureusement, le système risque d'en décourager bien d'autres, effrayés par la course d'obstacles mis en place par le gouvernement.

Bibliographie



- Amin, S., *Capitalism in the age of globalisation*, London and New York: Earthscan, 1997.
- Ashmore, R.D., "Solving the problem of prejudice", in B. H. Collons (ed.), *Social Psychology: Social influence, attitude change, group processes and prejudice*, Reading Mass, Addison-Wesley, 1970.
- Bass, L., *Övök a mennyeknek országa. (...theirs is the kingdom of heaven)* *Élet és Irodalom*, 48. évf.,no. 12004.
- Balibar and Wallerstein I., *Race, Nation, Classe: Les identités ambiguës*, Cahiers libres, Paris, La Découverte, 1988.
- Bauman, Z., *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press, 2000.
- Biesecker, A, *Kooperative Vielfalt und das "Ganze der Arbeit" "Die Armutskonferenz (Hrsg.): Es ist genug für alle da!, Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit*, Wien 1999, pp. 47-55.
- Boyer, R., Drache, D.,(ed.), *States Against Markets: The Limits of Globalisation*, London: Routledge, 1996.
- Burchardt, T., 'Social exclusion: concepts and evidence', in Gordon-Townsend, 2000, pp. 385-406.
- Cachón, L. , *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona, Icaria, place, 2003.
- Cavanagh, J. and Anderson, S., *World's Billionaires Take a Hit, But Still Soar*, The Institute for Policy Studies,2002.
- Central Statistical Office, *Családi költségvetés 2000*, Adattár, (Household budget data) 2002.
- Central Statistical Office, *Poverty and Social Exclusion in Contemporary Hungary*, (under preparation in 2002)
- Chossudovsky, M., *The globalisation of poverty: Impacts of World Bank reforms*, London and New Jersey: Zed Books, 1998.
- Commission Staff Working Paper "Joint Inclusion Report - Statistical Annex", SEC(2003) 1425.
- Costa, B.V., "The status of non community nationals", in P. Alston (edit.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 412.
- Deacon, B., et al, *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage, 1997.

- Deacon, B., *Globalisation and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Geneva: UN Res. Inst. Soc. Dev., 2000.
- Dögei, I., et al, *Country Report for Hungary*, Prepared in the framework of International Labour Office, Socio-Economic Security Programme, People's Security Surveys - PSS (manuscript), 2002.
- ECRI, *Declaration establishing the European Commission against Racism and Intolerance*, Strasbourg, 1994.
- Elmar, R. and Leigfried, S., 'Welfare State Limits to Globalisation', *Politics and Society*, Vol. 26, No. 3, September 1998: 363-390.
- Esping-Andersen, G., (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, 1996.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity, 1990.
- European Commission, Eurostat, *The Social Situation in the European Union*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/SSR2002_en.pdf, 2002
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Annual Report, *Looking reality in the face: The situation regarding racism and xenophobia in the European Community*, 1998.
- Falk, R., *Predatory Globalisation*, Cambridge, UK: Polity Press, 1999.
- Feder-Kittay, E. und Feder, E. K. (Hrsg.), *The subject of care. Feminist Perspectives on Dependency*, Oxford Press, 2002.
- Ferge, Z., *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika* (Social reproduction and societal policy), Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Ferge Z., et al., *Social Protection, Social Exclusion and Poverty in Hungary*, Report on the survey about Social Exclusion and Poverty in Hungary, International Labour Office, Central and Eastern European Team: Budapest, 2002.
- Ferrera, M., and Rhodes, M., (ed.), *Recasting European Welfare State*, London: Frank Cass, 2000.
- Fligsten, N., and Merand, F., *Globalisation or Europeanization? Evidence on the European economy since 1980*, *Acta Sociol.*, 2002, 45:7 22,.
- Fouarge, D., and Layte, R., 'Duration of Poverty Spells in Europe', EPAG. *Working Paper 2003-47*, Colchester: University of Essex, (2003). <http://www.iser.essex.ac.uk/epag/pubs/>
- Gans, H. J., 'The Uses of Poverty: The Poor Pay All', *Social Policy*, July/August 1971: pp. 20-24.
- George, V., and Wilding, P., *Globalisation and human welfare*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Gordon, D., and Townsend, P., (eds.), *Breadline Britain. The measurement of poverty*, Bristol: The Policy Press, 2000.
- Gordon, D., et al, *Poverty and social exclusion in Britain*, York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation: York, 2003.
- Habermas, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge, USA: MIT Press, 2001.
- Havasi, É., 'Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon', (Poverty and Exclusion in Contemporary Hungary), *Szociológiai Szemle* 2002, 4. sz. 51-71.

- Held, D., *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge: Polity Press, 2004.
- Huber, E., and Stephens, J.D., *Development and Crises of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: Univ.Chicago Press, 2001.
- Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004 p. vii
- Jenkins, S. P. and Rigg, J. A., *The Dynamics of Poverty in Britain*, Research Report N°157 Corporate Document Services, Crown Copyright 2001. (A report of research carried out by the Institute for Social and Economic Research (ISER), University of Essex, on behalf of Department for Work and Pensions, 2001.
- Kovács, K., 'Társadalmi rétegződés és mortalitás', in: Daróczi, E., (2003) *Ketts szorításban, Népeségstudományi Kutatóintézet: Budapest*, 2003. pp. 125-140.
- Korpi, W., 'Welfare State regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalisation, and Europeanization', *Annual Review of Sociology*, Vol. 29, August 2003: 589-609.
- Ladányi, J., and Szelényi, - I., *The Making of an Underclass - Historical and Comparative Perspectives*, The University of Chicago Press: Chicago, 2002.
- Layte, R., et al, *Persistent and Consistent Poverty in the 1994 and 1995*, Waves of the European Community Household
- Martin, A., *What Does Globalisation have to Do With the Erosion of Welfare State? Sorting Out the Issues*, Center for European Studies: Harvard University, Working Paper Series # 7.5 2002.
- Martin, et al., *The Global Trap*, 1997.
- Modood, T. , "Ethnic diversity and disadvantage", in T. Modood et al, *Ethnic minorities in Britain*, London, Policy Studies Institute, 1997, p. 353.
- Morawa, A. H. E., *"The Concept of Non-Discrimination*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Germany, 2002.
- Nussbaum, M. C., *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, 2000.
- OECD, *School factors related ton Quality and Equity - PISA 200*, 2005. <http://www.pisa.oecd.org/documents/35/0,2340,en>
- Palier, B., et al, (eds), *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Panayi, P., *An Ethnic History of Europe since 1945: Nations, States and Minorities*, Harlow, England; New York; Longman, 2000,p. 79.
- Panel Study, EPAG Working Paper, 2000. www.iser.essex.ac.uk/epag/pubs/workpaps/pdf/2000-11.pdf
- Ramonet, I., *The politics of hunger*, Le Monde diplomatique, November 1998.
- Rasmusen P.N., *Europe and the New Global Order; A report for the Party of the European Socialists*, 2003.
- Róbert, P.'Iskolai teljesítmény és társadalmi háttér nemzetközi összehasonlításban', in: Kolosi, T., et al, *Társadalmi report*. Budapest: TÁRKI, 2004. pp. 193-205.
- Sachs, J., *Investing in Development*, UN Millennium Project, January 2005.

- Scholte, J. A., "Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalisation," in Kofman, E. and Young, G. (ed.), *Globalisation: Theory and Practice*, London: Pinter, 1996.
- Scholte, J. A., *Globalisation: A Critical Introduction*, New York: St. Martin's, 2000.
- Selma und Svab, A., (Hrsg.) *Labyrinths of Care*, Peace Institute, Ljubljana, 2003.
- Sevenhuijsen, S., *The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy*, in Sevenhuijsen S. and Svab A., *Labyrinths of Care. The Relevance of the Ethics of Care Perspective for Social Policy*, Ljubljana, Peace Institute, pp. 13-41.
- Shah, A., *Poverty Facts and Stats*, Global Issues, 2004.
- Shavit, Y., Blossfeld, H. P., *Persistent inequality. Changing educational attainment in thirteen countries*, Westview Press, Inc.: Boulder, 1993.
- Sik, E., and Redmond, G., 'Coping strategies in Central European countries in Poverty in Transition Economies', eds.
- Snower, D., *The Modern Welfare State: Problems and Suggested Reforms*, *Empirica* 23, 1996: 207-226.
- Spéder, Z., *A szegénység dinamikája Magyarországon, (Tények, megközelítések és értelmezések*, Budapest 2000, manuscript. (The dynamics of poverty in Hungary).
- Spéder, Z., *A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések*, Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság - Századvég Kiadó, 2002.
- Statistics in Focus, Population and social conditions, Theme 3 - 12/2004: "Monetary poverty in new Member States and Candidate Countries".
- Statistics in Focus, Population and social conditions, Theme 3 - 8/2003: "Poverty and social exclusion in the EU after Laeken-part 1".
- Townsend, P. and Gordon, D., *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Policy Press, 2002.
- Weisbrot, M., et al, *The Scorecard on Globalisation 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress*, Center for Economic Policy and Research: New York, 2001.
- Weiss, L., 'Globalisation and the Myth of the Powerless State', *New Left Review*, 1997, pp. 3-27. Wolfenson, J., *The Other Crisis*, World Bank, October 1998, quoted from *The Reality of Aid 2000*, Earthscan Publications, 2000, p.10.

Notes sur les rédacteurs



Fintan Farrell

Fintan Farrell est activement impliqué dans les travaux du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) depuis plus de 15 ans. Depuis juin 2002, il occupe la fonction de Directeur du Réseau. Fintan est originaire d'Irlande où il a acquis une immense expérience de travail de terrain dans le secteur bénévole – principalement comme défenseur des droits des Gens du Voyage irlandais. Fintan est Vice Président de la plate-forme sociale (Plate-forme des ONG européennes du secteur social).

Zsuzsa Ferge

Zsuzsa Ferge (née Kecskeméti) a vu le jour à Budapest en 1931. Elle est économiste et a longtemps travaillé dans le domaine des statistiques sociales, de la sociologie et de la politique sociale. Elle a créé le premier institut de politique sociale en Hongrie en 1989, où elle a enseigné jusqu'à sa retraite en 2001. Ses principaux pôles d'intérêt sont la structure sociale, les inégalités sociales, la pauvreté et l'impact social de la transition. Elle a créé et a milité dans un grand nombre d'organisations de la société civile. Elle est l'auteur de plus de 20 livres et est membre de l'Académie hongroise des Sciences, de l'Académie européenne, de l'Académie européenne de Yuste, et est titulaire d'un diplôme honoraire de l'Université d'Edimbourg.

Vincent Forest

Vincent Forest est chargé de l'Information pour le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) depuis neuf ans. Il possède une licence en Journalisme et Communication de l'Université catholique de Louvain (UCL), ainsi qu'un diplôme d'enseignant de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Anciennement spécialisé dans les affaires internationales, Vincent a rejoint EAPN en 1996. Il a travaillé pour Amnesty International de 1994 à 1996 et siège au Conseil d'administration de la branche francophone d'Amnesty Belgique depuis 2000, qu'il préside depuis 2003.

José Manuel Fresno

José Manuel Fresno est titulaire d'un MBA de l'école des Affaires Esade, avec une licence en Sciences politiques et en Sociologie de l'Universidad Complutense de Madrid, et une maîtrise en Philosophie de l'Universidad Pontificia de Salamanca. Il enseigne à l'Institut international Carlos V de l'Universidad Autónoma de Madrid. José Manuel a également été Directeur administratif de la Fundacion Secretariado Gitano de 1990 à 2004 et occupe aujourd'hui cette fonction pour la Fundacion Luis Vives. Il est membre espagnol de la Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance, Conseil de l'Europe (ECRI). José Manuel a été activement associé aux travaux d'EAPN depuis sa création : il a occupé la fonction de président d'EAPN Espagne de 1993 à 1995, de membre du Comité exécutif d'EAPN (Europe) de 1995 à 1997 et de coordinateur de la Task Force Fonds structurels d'EAPN de 1998 à 2002.

Brian Harvey

Brian Harvey est un chercheur en politique sociale basé à Dublin, Irlande. Il s'occupe des domaines de la pauvreté, de l'égalité, de la politique sociale, ainsi que du secteur des organisations non gouvernementales et de l'intégration européenne. Il travaille pour des agences gouvernementales, des organisations non gouvernementales, des trusts, des réseaux et des fondations. Brian est l'auteur de *Networking in Europe – a guide to European voluntary organisations*; *Networking in Eastern and Central Europe* et du *Manuel d'EAPN sur les Fonds structurels européens*.

Ludo Horemans

Ludo Horemans est chargé de développement au niveau local à Anvers (Belgique) depuis plus de 30 ans. Il travaille avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans le domaine du développement local. Il est coordinateur des associations des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau de la ville d'Anvers. Ludo préside la branche flamande d'EAPN depuis 15 années. Il est activement associé aux travaux d'EAPN depuis la création du réseau européen, qu'il a présidé de 2001 à 2003. Il occupe actuellement une des fonctions de Vice Président d'EAPN.

Maria Marinakou

Maria Marinakou, originaire de Grèce, est la Présidente d'EAPN depuis 2003. Elle possède de nombreuses années d'expérience comme chargée de cours et chercheuse dans les domaines de la politique sociale comparative et des Etats Providence, et plus particulièrement des questions de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que du rôle des ONG. Depuis 1995, Maria travaille avec des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants au sein de diverses ONG. Elle a été chargée de l'évaluation nationale des programmes financée par le FSE en Grèce. Pour l'instant, elle s'occupe de l'élaboration institutionnelle de politiques dans les pays d'Europe Orientale.

Anita Morhard

Anita Morhard est titulaire d'un Diplôme universitaire en langues et en communication interculturelle. Elle est chargée de mission pour la politique sociale européenne et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de la branche fédérale de l'Arbeiterwohlfahrt (une des

principales organisations de bien-être social en Allemagne). Anita est activement associée aux travaux d'EAPN Allemagne. Elle occupe pour l'instant une des places de Vice Président d'EAPN (Europe).

Michaela Moser

Michaela Moser a longuement travaillé pour des réseaux de femmes, des organisations d'enseignement et de jeunes. Membre active d'EAPN Autriche depuis sept ans, elle travaille actuellement comme responsable des relations publiques pour l'Association autrichienne d'aide financière et mène de nombreuses recherches dans le domaine de l'éthique sociale et féministe.

Alida Smeekes

Alida Smeekes travaille (bénévolement) depuis plus de 20 ans aux niveaux local et national dans une organisation néerlandaise d'entraide, Landelijk Steunpunt Vrouwen en de Bijstand, qui œuvre pour les femmes émergeant au revenu minimum. Elle rappelle sans cesse que la lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes n'est pas terminée. Elle occupe également la fonction de Présidente d'EAPN Pays-Bas et est membre du Comité exécutif d'EAPN Europe. Elle préside également le LKU (Fondation nationale de formation organisée par et pour les allocataires sociaux) dont le but est d'aider les populations à retrouver leur autonomie et leur estime en soi et à les réintégrer dans la société.

Edward Thorpe

Edward Thorpe vit à Bruxelles où il travaille comme chargé de mission pour AGE (Plate-forme européenne des Personnes âgées). Il y est responsable du groupe de travail sur l'inclusion sociale, ainsi que d'autres dossiers concernant les personnes âgées : discrimination, emploi, services, santé et pensions. Edward représente AGE au sein d'EAPN dont il est membre du Comité exécutif. Au sein de AGE, il a également suivi le dossier des pays candidats et des nouveaux Etats membres de l'UE.

Depuis sa création en 1990, le Réseau européen des Associations de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) s'efforce de mettre en lumière les questions de pauvreté et d'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE. Pour ce faire, EAPN a voulu répercuter le point de vue des ONG qui défendent les intérêts des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans les processus d'élaboration des propositions et des actions qui visent à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE.

EAPN continue à rêver d'une Union européenne sans pauvreté ni exclusion sociale. Dans le troisième livre publié par ses soins, EAPN commente les stratégies européennes en place pour avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE, tout en voulant susciter un débat sur les approches nécessaires afin de réellement réaliser cette vision de l'UE.

Vous y trouverez également une série d'analyses qui prouvent le dramatique échec politique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la prévention de ces phénomènes tant au sein qu'en dehors de l'UE. Ces contributions reflètent les causes de cet échec et exigent un nouvel élan politique plus conforme aux aspirations quotidiennes des citoyens et résidents des Etats membres de l'UE.



Le livre contient également des portraits de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans différents pays de l'UE. Ces portraits lèvent un coin du voile sur la réalité qui se cache derrière le chiffre de 68 millions de personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans l'UE. Ils illustrent les dégâts humains causés par l'incapacité de notre société à s'organiser de manière à donner à tous les peuples l'accès à leurs droits fondamentaux, tout en montrant de quelle manière les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale peuvent surmonter les obstacles sur leur route et contribuer à la création de l'Europe que nous voulons !



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

Rue du Congrès 37-41
B-1000 Bruxelles
www.eapn.org

EAPN est une coalition indépendante d'organisations non gouvernementales (ONG) et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres et les pays candidats de l'Union européenne. Les membres d'EAPN ont pour buts d'accroître l'autonomie des personnes et des communautés en situation de pauvreté et d'exclusion sociale pour qu'elles puissent exercer leurs responsabilités et leurs droits, et leur permettre de briser leur isolement et de combattre leur exclusion sociale.