

Vivre en dignité au XXI^e siècle

**Pauvreté et inégalité
dans les sociétés de droits humains :
le paradoxe des démocraties**

Ont contribué à la réalisation de cet ouvrage Laurent Bonelli, Philippe de Craene, Tommaso Fattori, Anne-Louise Haagh, Maria Jeliaskova, Ugo Mattei, Diane Roman, Anne-Iris Romens, David Rinaldi, Emilio Santoro, Alessandra Sciarba et Dominique Vermeire

ainsi que Coleen Auxemery, Dirk Berg-Schlosser, Giuseppe Caccia, Anna Coote, André Gachet, Johannes Gerds, Costantino Giordano, Michael Hardt, Tania Kocheva, Lorna Muddiman, Lydia Prokofieva, Arne Scholz, Faiza Shaheen, Federica Sossi, Ilona Tomova, Yannick Vanderborght, l'Observatorio Metropolitano de Madrid et l'association Razzismo Stop de Padoue.

La rédaction de la version finale a été effectuée par Alessandra Sciarba, à l'appui des textes et commentaires des différents contributeurs.

Cette publication a bénéficié du soutien financier de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne, dans le cadre du projet conjoint Commission européenne-Conseil de l'Europe « Droits humains des personnes qui expérimentent les conséquences de la pauvreté ».

Financé
par l'Union Européenne
et le Conseil de l'Europe



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Living in dignity in the 21st century – Poverty and inequality in societies of human rights: the paradox of democracies

ISBN 978-92-871-7567-0

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Réécriture de la version française :
Nicole Thirion

Couverture : Les Explorateurs
Illustrations : Nicolas Wild
Mise en page : Jouve, Paris

Conseil de l'Europe
F- 67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7566-3
Conseil de l'Europe, juin 2013
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Vivre en dignité au XXI^e siècle

Pauvreté et inégalité dans les sociétés de droits humains : le paradoxe des démocraties

Table des matières

- 5 **Préface**
- 7 **Un long parcours commun pour rétablir les priorités**
- 10 **Première partie**
 - Causes et conséquences de la pauvreté dans l'Europe d'aujourd'hui : à la recherche d'un nouveau point de vue**
 - 11 1. Lutter contre la pauvreté ou contre les inégalités ?
 - 11 1.1. Quelques mots d'introduction sur la question de la pauvreté
 - 12 1.2. De l'art d'ignorer la pauvreté à l'art d'appauvrir le plus grand nombre
 - 14 1.3. La répartition inégale des richesses et ses conséquences : précarité et reproduction de la pauvreté
 - 26 1.4. L'incapacité à penser la société future
 - 34 2. Les conséquences de la pauvreté dans l'Europe d'aujourd'hui : un problème qui concerne toute la société
 - 46 3. Comment combattre la pauvreté aujourd'hui en Europe ?
- 50 **Deuxième partie**
 - Analyse critique du contexte actuel et des tendances à l'œuvre**
 - 51 Introduction
 - 52 1. Définitions et mesures de la pauvreté en Europe
 - 61 2. Droits humains et pauvreté
 - 62 2.1. Réflexions introductives sur les questions des droits et de la pauvreté
 - 63 2.2. Le cadre légal européen en matière de droits humains et ses limites

78	2.3. Comment mettre en œuvre les droits dans la perspective de la lutte contre la pauvreté ?
92	2.4. Conclusion : limites et potentialités de l'analyse de la pauvreté par le prisme des droits humains
99	3. Démocratie et pauvreté
100	3.1. Participation démocratique et mobilisations des personnes confrontées à la pauvreté : limites et potentialités
112	3.2. « Sécurité », pauvreté et espaces
119	3.3. Limites et potentialités des processus démocratiques
123	4. Pauvreté et ressources
123	4.1. Ressources naturelles, pauvreté et dégradation de l'environnement
127	4.2. Une société du gaspillage
133	4.3. De la « pauvre qualité » pour des « pauvres personnes » ?
135	5. Paupérisation et politiques de redistribution
136	5.1. Notions clés
138	5.2. Tendances récentes : des politiques budgétaires progressives ?
152	5.3. Examen des décisions politiques prises en matière budgétaire
160	5.4. Les politiques de redistribution : conclusions
162	Troisième partie
	Une nouvelle stratégie nécessaire
163	Introduction
164	1. Une nouvelle approche de la pauvreté
164	1.1. Redéfinir la pauvreté
171	1.2. Vers le bien-être de tous
178	2. Concepts de référence pour refonder une stratégie
178	2.1. Dépasser l'idée de liberté de choix individuelle, indifférente aux conséquences : pour un partage de la responsabilité sociale sur le long terme
179	2.2. Biens communs et mise en commun dans la perspective du bien-être de tous
187	2.3. Repenser le rôle des institutions publiques
191	3. Lutter contre la pauvreté et les inégalités : propositions concrètes
192	3.1. Propositions visant à garantir l'effectivité des droits humains et de la démocratie
198	3.2. Propositions visant à garantir la sécurité de tous, dans une perspective de biens communs et de lutte contre le gaspillage
214	3.3. Propositions en faveur de la progressivité et de la justice sociale en matière budgétaire
221	Conclusions
223	Remerciements
227	Bibliographie

Préface

Rédiger la préface d'un travail aussi complexe, dans un contexte marqué par de profondes transformations sociales, n'est pas aisé. Avant toute chose, il faut remercier les personnes qui ont apporté des idées, élaboré des stratégies et imaginé des alternatives, en acceptant de s'engager dans un travail collectif. Et surtout, il faut rendre hommage – et la liste serait longue – à celles et ceux qui chaque jour luttent pour préserver la dignité humaine et la justice sociale. Ce sont leurs engagements qui ont, en premier lieu, inspiré l'écriture de cet ouvrage.

Ce qui rend difficile la présentation de ce guide, c'est avant tout le cadre que nous offre l'actualité. D'une part, la pauvreté touche un nombre croissant de personnes. La paupérisation généralisée de la population est visible même dans les pays les plus riches de l'Europe, où des couches croissantes de population sont confrontées à une précarisation sans précédent depuis la création de l'Etat social. D'autre part, la réversibilité des droits sociaux semble devenir le seul choix politique. Comment donc introduire un ouvrage qui parle de justice sociale pour vivre ensemble en dignité sans paraître utopique, presque ridicule ou inconscient face à l'urgence martelée par tous les médias de réduire les dépenses publiques – notamment celles allouées à protéger les personnes de la pauvreté ?

Cet ouvrage invite à s'interroger sur ce que signifie vivre en dignité au XXI^e siècle en Europe. Il se penche ainsi sur les principes qui servent de fondement à l'approche des droits humains du Conseil de l'Europe : l'*universalité* comme objectif inéludable de la vie en dignité, l'*indivisibilité* comme méthode d'organisation des processus politiques et l'*intégrité* – entendue comme l'égalité dans l'application des droits – comme résultat. En l'absence de ce cadre, l'exercice démocratique, ou plutôt la démocratisation progressive des sociétés (c'est-à-dire l'avancée vers l'accès de tous au bien-être), devient impossible. Dans des sociétés polarisées, comme c'est le cas de plus en plus en Europe, la stigmatisation prend la place de la participation, la criminalisation celle de la médiation, la répression celle de la concertation et le désespoir celle de la perspective d'avenir.

Il est ainsi devenu interdit de rêver d'un futur de justice sociale. Et même, au-delà, il est devenu tout simplement interdit de penser au lendemain. Ces limites à l'imaginaire social entraînent des conséquences néfastes sur la confiance dans l'avenir et dans la capacité de progresser vers le bien-être de tous. Pourtant, comment catalyser les énergies positives autour d'un projet de société sans confiance et sans vision ?

Bien qu'imparfait et certainement incomplet, cet ouvrage ne se limite pas à analyser le contexte actuel, où la remise en cause des piliers fondateurs de l'Etat social semble être inéluctable, mais il explore également des alternatives et des prospectives, deux aspects essentiels de la gouvernance qui semblent avoir disparu du langage politique. Ce guide explore des concepts tels que le bien-être de tous, les responsabilités sociales partagées, les biens communs, la progressivité fiscale et des finances publiques, le non-gaspillage, la non-stigmatisation, l'allocation universelle, etc. La prise en compte de ces éléments est indispensable pour retrouver la capacité de concevoir un avenir commun, sans violence ni fragmentation sociale.

Cet ouvrage soutient ainsi qu'il existe un espace pour que d'autres choix politiques soient adoptés. Des choix qui diffèrent de ceux qui mènent à la pauvreté et à la précarisation d'un vaste nombre de personnes, tout en favorisant la concentration des richesses et du pouvoir d'influence pour une minorité. Ce guide souligne également que les êtres humains – notamment lorsqu'ils sont confrontés à une situation de vulnérabilité – ne peuvent être considérés en termes de coûts sociaux. Quelle peut être la perspective de sociétés qui stigmatisent des personnes sous prétexte qu'elles coûtent cher à la collectivité, et poussent ces dernières à abaisser leurs aspirations et à renoncer à leurs droits, alors même que des ressources sont gaspillées par ailleurs ?

Reconnaître qu'un tel état des choses met en danger le vivre ensemble suppose de redéfinir les objectifs de l'action politique autour de principes clairs. Cette action devrait être, entre autres:

- *progressive*, c'est-à-dire avoir pour objectif de réduire les inégalités, dans tous les aspects de la vie en société ;
- *non stigmatisante* en s'assurant que l'intégrité et la dignité humaines ne sont pas compromises par l'imposition de catégories dégradantes et réductrices qui galvaudent le potentiel des personnes concernées ;
- à même d'activer le potentiel de conception, de reconnaissance, de partage et de préservation des *biens communs* ;
- en mesure de réaffirmer la conscience publique de l'*universalité de la dignité humaine*.

Les auteurs de ce guide veulent croire que, dans une Europe riche en valeurs, une telle transformation est encore possible.

Cette préface ne serait pas complète sans des mots de reconnaissance pour le travail fourni par les personnes qui ont participé au projet. Alessandra Sciarba a tissé avec la patience d'un artisan italien les fils et les idées avancés par toutes les personnes listées au début de l'ouvrage (contributeurs directs ou participants aux groupes de travail). Leur capacité à travailler ensemble et à générer un consensus autour de sujets complexes a été remarquable. Nicolas Wild a produit les illustrations à partir de discussions passionnées et pas toujours faciles, tenues dans les différents locaux du Conseil de l'Europe. En interne, des collègues temporaires du Conseil de l'Europe, comme Anne-Iris Romens et David Rinaldi, se sont appliqués pour que ce travail soit complet, achevé et ait une suite logique. De nombreuses autres personnes sont à mentionner : celles qui ont réécrit le français ou l'anglais approximatif des non-natifs, celles qui ont traduit les textes, celles qui les ont relus, celles qui ont suivi la réalisation de l'ouvrage, etc. En outre, il faut également rendre hommage aux cinq villes qui se sont engagées à titre expérimental dans des parcours concrets de lutte contre la pauvreté et la précarisation au niveau local, avec le soutien des citoyens. Des chartes de responsabilités sociales partagées ont ainsi été signées ou vont l'être à Mulhouse en France, à Covilha au Portugal, à Salaspils en Lettonie, à Timisoara en Roumanie et à Charleroi en Belgique. Ces villes ont montré qu'il est possible d'imaginer des alternatives.

A tous, un grand merci.

Il ne me reste plus qu'à vous souhaiter, à vous qui ouvrez ces pages, une bonne lecture. Grâce à cet ouvrage, nous espérons alimenter un débat de société visant à recréer la volonté politique de bâtir des chemins d'avenir, des chemins d'affirmation de la valeur de la dignité humaine dans le XXI^e siècle.

Gilda Farrell
Chef de la Division cohésion sociale,
recherche et anticipation du Conseil de l'Europe

Un long parcours commun pour rétablir les priorités

Alessandra Sciarba

En 2010, la Division de la cohésion sociale, recherche et anticipation du Conseil de l'Europe et la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne lancent le projet « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté ».

Ce projet avait principalement pour but de montrer comment la pauvreté affecte l'ensemble des droits humains – dont l'une des caractéristiques essentielles est l'indivisibilité. A travers elle, en effet, ce sont non seulement les droits sociaux, mais également les droits civils et politiques qui sont violés. L'intention initiale était également de montrer que, entre droits humains et pauvreté, il existe une relation circulaire : la pauvreté est une forme de violation des droits fondamentaux (d'où une exigence majeure de responsabilisation des institutions et de tous les acteurs sociaux), mais aussi la cause et la conséquence de cette violation.

Au cours de l'élaboration de ce projet, il a paru urgent de réaffirmer que, pour être effectifs, les droits doivent être universels : leur exercice doit être concrètement accessible à tous sans discrimination, que celle-ci soit liée à l'origine nationale ou ethnique, à la catégorie sociale ou au statut juridique. Ce qui suppose que l'on enterre la conception selon laquelle l'application des droits serait un « jeu à somme nulle », où leur garantie offerte aux uns supposerait leur violation pour d'autres.

En analysant le rapport entre droits humains et pauvreté, les participants au projet avaient pour objectif de réaffirmer, outre l'indivisibilité et l'universalité des droits, le principe d'intégrité de leur « contenu » – ou d'égalité dans leur application. Un même droit, formalisé avec les mêmes mots, ne peut se concrétiser de façon foncièrement différente selon qu'il est exercé par des personnes aisées et puissantes ou par des individus fragilisés. Il ne doit pas y avoir de « pauvres droits pour de pauvres personnes », mais des droits à part entière pour tous.

De ces constats sont nées les premières réflexions visant à élaborer des réponses concrètes et opérationnelles à destination des autorités publiques et des entités de la société civile chargées de mettre en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté.

En cours de route, le projet a évolué. Il s'est enrichi de considérations sur le rapport entre droits humains et capacité à se faire entendre – dans les démocraties contemporaines, les personnes en situation de pauvreté ont du mal à prendre la parole, voire sont réduites au silence –, et sur des questions touchant à la répartition et à la gestion démocratique des ressources, comme la reconnaissance et la défense des biens communs ou l'instauration d'une allocation universelle.

Pour développer ces thématiques, trois groupes de travail ont été constitués, puis se sont réunis régulièrement pendant deux ans, de novembre 2010 à novembre 2012. Le premier groupe s'est penché sur les relations entre droits humains et pauvreté, le deuxième sur les défis que la pauvreté contemporaine pose à la démocratie, le troisième s'est attaché à repérer et à évaluer les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté.

Cet ouvrage est donc le produit de rencontres, d'échanges d'expériences et de débats théoriques entre plus d'une cinquantaine d'experts originaires du milieu universitaire, associatif ou syndical, mais aussi d'individus qui, pour des raisons diverses, peuvent être considérés comme des témoins directs de la pauvreté contemporaine. Pour cette raison, cette publication se caractérise par l'hétérogénéité des voix qui la composent – une hétérogénéité qui se reflète dans chacune de ses pages et que le travail ultérieur de relecture n'a pas pu (ni voulu) complètement éliminer.

Toutes les personnes qui ont pris part au projet ont, très généreusement, introduit dans le cours de sa réalisation des éléments de complexité capables d'élargir la perspective, en évitant toute simplification schématique ou manichéenne de la réalité.

Le premier impératif a été de ne pas restreindre le champ d'analyse à l'extrême pauvreté, mais de prendre également en compte l'appauvrissement et la précarisation des conditions de vie qui affectent des millions de citoyens européens, dont certains n'ont jusque-là jamais été confrontés à des difficultés matérielles.

En s'interrogeant sur les causes et les conséquences multiples des formes anciennes et nouvelles de pauvreté en Europe, les groupes de travail ont fait valoir qu'il était nécessaire de rétablir une approche relationnelle de ces problèmes, capable de prendre en compte les inégalités et les phénomènes de polarisation sociale et économique, en abordant la pauvreté d'un point de vue systémique et politique, et non comme l'effet collatéral d'une réalité immuable.

Cette réflexion a conduit à remettre en question certains discours évoquant l'épuisement des ressources, parlant de dette publique comme d'une faute collective qu'il s'agirait de racheter par le sacrifice de tous, de l'austérité comme la seule voie praticable, et d'absence de toute alternative concevable. La crise que nous traversons, et la croissance de la pauvreté qu'elle provoque nécessairement, a été au contraire interprétée comme la conséquence de choix qu'il s'agit de corriger, et qui trouvent leur source dans une pratique du pouvoir ayant trop longtemps évité d'inscrire la justice sociale et le plein respect de la dignité humaine parmi ses priorités.

L'analyse des défis que les sociétés de droits humains ont à affronter a été ensuite élargie aux intolérables dynamiques de privatisation et de gaspillage des ressources indispensables à la vie dans la dignité, ainsi qu'aux injustices que les institutions publiques risquent d'aggraver en s'éloignant de leur devoir originel consistant à préserver la paix et le bien-être des citoyens.

La partie I de ce guide s'ouvre sur une analyse des inégalités dans la répartition des ressources et de leurs effets en termes de précarité et de reproduction de la pauvreté (chapitre 1) ; puis elle traite des effets négatifs de toute forme de catégorisation, source d'exclusion, de ghettoïsation et de stratification sociale (chapitre 2) ; enfin, elle prépare le terrain pour une proposition de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté en développant la question des interdépendances sociales et en proposant une autre interprétation des concepts de développement, d'efficience et de sécurité (chapitre 3).

Après cette vue d'ensemble des problématiques et des concepts de référence proposée dans la première partie, la partie II entre dans le détail des tendances actuellement à l'œuvre en Europe : en développant une analyse critique de la manière dont la pauvreté est couramment définie et mesurée (chapitre 1) ; en mettant en lumière les contradictions existant entre la promotion des droits humains d'une part (chapitre 2), de la démocratie d'autre part (chapitre 3), et la réalité contemporaine où l'augmentation des inégalités détruit toute perspective de cohésion sociale véritable ; en explorant « l'irrationalité » de la gestion actuelle des ressources matérielles et immatérielles (chapitre 4) ; et, pour finir, en montrant comment les politiques fiscales et de redistribution pèchent, dans la plupart des pays d'Europe, par une absence de progressivité orientée vers la justice sociale (chapitre 5).

Ces efforts d'analyse ont été faits avec en tête une interrogation constante : quelle réponse convient-il d'apporter à la situation dramatique de cette Europe de la pauvreté et de l'appauvrissement, où l'espoir et la confiance paraissent épuisés, où des droits proclamés inviolables semblent de plus en plus remis en question, et où les sociétés sont fragmentées par des dynamiques d'intolérance, voire de xénophobie, qui renforcent l'isolement des plus faibles ?

Il n'y a pas de solution simple. Mais il reste possible de redessiner des horizons vers lesquels avancer pour obtenir que la dignité humaine soit respectée et protégée, et ce dans tous les contextes et quelles que soient les contingences.