

Vivre en dignité au XXI^e siècle
Pauvreté et inégalité
dans les sociétés de droits humains
→ **le paradoxe des démocraties**

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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 Sciorba 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 Sciorba, 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.

Tout en sachant que la *pars construens* des discours est souvent la plus difficile à développer, les experts qui ont participé au projet ont essayé de jeter les bases d'une stratégie renouvelée de lutte contre la pauvreté et les inégalités, et de formuler des propositions très concrètes de mesures à prendre.

La partie III de ce guide s'ouvre donc sur une nouvelle définition de la pauvreté (chapitre 1), qui prend en compte :

- l'idée d'interdépendance entre catégories sociales, excluant toute forme de criminalisation et de stigmatisation des plus démunis ;
- la perspective d'un accès égal aux ressources garantissant une « sécurité » collective ;
- l'objectif du bien-être de tous, qui suppose de sortir de la logique du ciblage et de la conditionnalité dans les interventions, et qu'il s'agit de décliner en fonction du contexte, en mettant en œuvre des processus démocratiques véritablement inclusifs.

La nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et les inégalités (telles qu'elles sont ici redéfinies) s'appuie ainsi sur des concepts de référence d'un genre nouveau – « responsabilité sociale partagée », « biens communs » –, que ce guide développe de façon détaillée et qui permettent de repenser également le rôle des institutions publiques (chapitre 2).

Enfin, dans les dernières pages (chapitre 3) sont exposées une série de propositions concrètes qui peuvent donner corps à la stratégie envisagée. Ces propositions sont divisées en trois groupes en fonction des macro-objectifs à atteindre, à savoir :

- un exercice des droits humains qui soit effectif et des processus démocratiques qui soient inclusifs et dont l'impact sur la réalité soit tangible ;
- un accès équitablement partagé à des ressources matérielles et immatérielles ayant acquis le statut de biens communs, avec une prise en compte de la nécessité d'éviter le gaspillage ;
- la sécurité matérielle garantie pour tous, notamment par la mise en œuvre d'une fiscalité progressive en faveur de la justice sociale.

Les propositions de chacun de ces groupes sont liées les unes aux autres. Même si certaines nécessitent une application à plus long terme, aucune d'entre elles n'est une suggestion utopiste : toutes peuvent véritablement être mises en pratique.

Le sens de ce travail est clair : nous pouvons et nous devons faire mieux en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités pour nous et pour les générations futures. Il ne s'agit pas de se montrer charitables envers les plus faibles, ni de répondre aux tensions sociales en criminalisant ou en transformant une partie de la population en victimes. Il s'agit de l'avenir de nos sociétés, de la nécessité de redonner la priorité à la protection de la dignité de tous les habitants de l'Europe. Il s'agit de réduire les distances et les injustices qui sont en train de miner la vie en commun, et dont les conséquences en termes de violence et de dévastation risquent d'être incalculables.

Ce travail collectif ouvre des pistes pour transformer ce qui doit l'être dans le sens de la justice sociale et pour soutenir – au moyen des données, des théories et des exemples pratiques présentés dans ces pages – les initiatives déjà prises par des citoyens refusant de croire que l'état actuel des choses est irrémédiable et plaidant pour la reconnaissance des biens communs, pour le respect des droits, pour la lutte contre le gaspillage et le partage des ressources. Dans cette perspective, nous espérons que ce guide sera lu et qu'il servira à faire avancer la réflexion et à ouvrir des pistes d'action pour lutter plus efficacement contre la pauvreté et les inégalités, et avancer vers le bien-être de tous.

Première partie

Causes et conséquences de la pauvreté dans l'Europe d'aujourd'hui : à la recherche d'un nouveau point de vue

I. Lutter contre la pauvreté ou contre les inégalités ?

1960



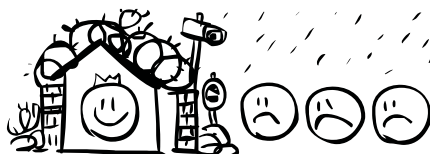
1980



2000



2020



I.1. Quelques mots d'introduction sur la question de la pauvreté

Répondre à la question « Comment lutter contre la pauvreté et protéger la dignité humaine dans l'Europe du XXI^e siècle ? » exige tout d'abord de définir ce qu'est la pauvreté et ce qu'elle représente dans ce contexte précis.

Nous sommes confrontés à une multiplication des définitions de la pauvreté sur la base de nombreux paramètres. Pourtant, et compte tenu du fait que depuis quelques années ce phénomène semble toucher un nombre croissant de personnes, y compris dans des catégories que l'on croyait jusque-là épargnées, l'essence de la pauvreté contemporaine en Europe apparaît de plus en plus difficile à saisir.

A côté de la pauvreté définie par les conventions, il importe aujourd'hui d'examiner les processus d'appauvrissement, de précarisation et d'alignement vers le bas des conditions de vie qu'un nombre croissant d'Européens subissent, y compris dans les classes moyennes. Jusqu'à il y a quelques décennies, être pauvre signifiait avant tout être hors du marché du travail. De nos jours, le nombre de travailleurs pauvres s'accroît, indice d'une transformation sans précédent du lien entre travail et conditions de vie : à la fatigue du travail ne correspond plus la certitude de l'émancipation.

Le résultat de ce processus, c'est, pour des individus de plus en plus nombreux, la perte de l'autonomie économique qui leur permettait de se sentir habilités à faire des choix et à agir socialement. Ainsi est en train de se développer un « malaise de dépossession » qui, en l'absence de compréhension de ce qui le motive, peut prendre la forme d'une guerre entre pauvres.

Comprendre le phénomène d'appauvrissement suppose la prise en compte de l'augmentation exponentielle des

inégalités. Dans un contexte non pas de raréfaction mais de distribution toujours plus inégale des ressources, l'interdépendance entre classes sociales tend à s'exprimer par des transferts de richesse du bas vers le haut, plutôt que l'inverse, comme Luciano Gallino¹ parmi d'autres, le démontre. L'augmentation de la pauvreté se fait aussi par des voies légales – par exemple en faisant en sorte que la fiscalité, censée collecter des ressources à redistribuer, serve plutôt à en assurer la concentration progressive.

C'est pourquoi nous avons choisi de traiter de la pauvreté dans une perspective systémique et relationnelle, en sortant des définitions de la pauvreté qui réduisent celle-ci à un problème individuel. Les mécanismes contemporains de production d'injustices sociales par voie légale – et le sentiment de frustration que cela génère chez les citoyens européens – sont en train de miner les fondements et les valeurs sur lesquels reposent des décennies de construction d'une Europe de démocratie et de droits humains. Nous examinons par ailleurs les approches criminalisantes ou victimisantes de la pauvreté d'un point de vue critique. Quant au concept de responsabilité individuelle, nous proposons, dans la troisième partie de l'ouvrage, de lui substituer celui de responsabilité sociale partagée.

1.2. De l'art d'ignorer la pauvreté à l'art d'appauvrir le plus grand nombre

« L'art d'ignorer les pauvres », pour reprendre la célèbre formule de John Kenneth Galbraith², ne date pas d'aujourd'hui. La Grèce antique avait déjà élaboré des stratégies pour tenter de justifier les inégalités dans la répartition des richesses, de façon à neutraliser ce qu'a toujours de désagréable la cohabitation entre riches et pauvres dans une même société. Avec la première théorie libérale, un saut qualitatif a été fait dans cette élaboration rhétorique, comme Galbraith l'a bien montré. La pauvreté a cessé d'apparaître comme un élément pathologique à neutraliser pour devenir un élément positif, le stimulant vital de la croissance économique. En d'autres termes, on est passé d'une rhétorique visant à masquer le problème de la pauvreté à une autre mettant en avant son rôle positif, son caractère nécessaire.

A la fin du XIX^e siècle, Durkheim fit sensation en prétendant que le crime est une chose normale qui joue un rôle dans la cohésion sociale. Mais deux cents ans plus tôt, Adam Smith soutenait, sans susciter le même émoi, que la pauvreté a un lien fonctionnel avec le développement de l'économie et du bien-être. Pour Smith, le bien-être général découle du désir que nous avons tous d'accroître notre fortune pour améliorer nos conditions de vie, autrement dit de la cupidité des riches et du désir des pauvres d'échapper à l'état de nécessité. Smith considérait que le marché, par sa capacité à affecter au mieux les ressources, pouvait accomplir ce miracle : le marché, qui guide les intérêts privés et les passions, pousse les individus à orienter leurs réserves disponibles vers les usages les plus avantageux pour la société – dès qu'ils se rendent compte qu'un certain type d'investissement n'est pas rentable, ils changent d'orientation. A travers le marché, les humains seraient donc naturellement poussés par l'intérêt et par leurs passions à répartir les ressources dont dispose une société au plus près de ce qui est, d'un point de vue abstrait, le mieux adapté à la société dans son ensemble.

La croyance en la fonctionnalité et la moralité du *modus operandi* du marché, encore largement répandue, renvoie à cette vision des choses : quand chacun est autorisé à suivre son intérêt propre, c'est le bien-être matériel de toute la société qui s'améliore. Dans ce contexte, la pauvreté est considérée comme un moteur essentiel de l'amélioration des conditions de vie, pour la société dans son ensemble comme pour chacun des individus qui la composent : c'est l'effet stimulant qui pousse les gens à retrousser leurs manches et à produire pour le marché, permettant ainsi à chacun de s'enrichir et de disposer de plus de biens. Car, si le désir de s'enrichir est effectivement le moteur nécessaire d'un marché destiné à permettre l'enrichissement de tous, ou plutôt à rendre le riche plus riche et le pauvre moins pauvre, la pauvreté joue aussi un rôle en poussant ceux qui en souffrent à accepter les emplois et les sacrifices qui, même lorsqu'ils sont rémunérateurs, tendraient à devenir insupportables dans une condition de bien-être – puisque l'attrait du travail salarié décroît, bien évidemment, lorsque sa rémunération baisse et que les pressions et le stress augmentent.

Cette approche a prévalu en Occident pendant les deux derniers siècles et a fait un retour en force dans les trois dernières décennies. Elle n'est apparemment pas près de s'éteindre, en dépit du sérieux recul économique qu'a connu la planète ces dernières années. Même si elle n'invite pas à proprement parler à ignorer la pauvreté, comme l'affirme Galbraith, elle pousse à la traiter comme un

1 Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Editori Laterza, Rome, 2012.

2 Galbraith J.K., « De l'art d'ignorer les pauvres », *Manière de voir, Le Monde diplomatique*, n° 95, octobre 2005, p. 54-57, accessible sur www.monde-diplomatique.fr/2005/10/GALBRAITH/12812.

problème non pas politique ou social, mais seulement individuel : dans cette vision des choses, la présence de pauvres signale simplement l'existence de personnes incapables de (ou ne travaillant pas assez pour) tirer avantage des possibilités offertes par le marché. Dans ce contexte culturel (et idéologique, pourrions-nous dire aussi), les politiques de lutte contre la pauvreté visent seulement à venir en aide à des individus maintenus par les mécanismes du marché en situation d'exclusion, donc de pauvreté, même lorsqu'ils sont prêts à accepter des salaires et des conditions de travail difficiles, sachant que précarité de l'emploi et compétition interindividuelle poussent les salaires à la baisse. En revanche, elles excluent intentionnellement toute aide en faveur des pauvres « non méritants » qui refusent d'accepter ces conditions. Ceux-ci ne méritent pas qu'on les assiste – ils devraient même être sanctionnés, puisque leur refus d'accepter les conditions du marché du travail, donc d'être productifs, entrave l'enrichissement potentiel de toute la société. La « fonctionnalisation » de la pauvreté se trouve résumée dans l'idée, très répandue ces dernières années, selon laquelle les riches sont plus entreprenants, investissent et dépensent plus s'ils paient moins d'impôts³, et les pauvres sont plus disposés à travailler (si leur paresse n'est pas combattue) lorsqu'ils sont moins ou pas du tout secourus. Ce qui tend à disqualifier toute politique redistributive.

L'histoire de ces deux derniers siècles a montré que ce raisonnement est erroné. Les développements récents ont prouvé une fois de plus, et de façon spectaculaire, que, lorsque les politiques visant à contenir et à réguler le marché se relâchent, on assiste à d'impressionnants processus de polarisation et de concentration de la richesse. Mais mettons momentanément de côté cette évidence pour nous arrêter sur la constatation suivante : même si l'on accepte « l'hypothèse de Smith » – désignons-la ainsi par commodité – selon laquelle le marché est le meilleur moyen de distribuer la richesse de manière socialement avantageuse, il reste que cette distribution a des coûts sociaux et politiques inacceptables. Car, comme l'a bien vu le père de cette théorie, l'allocation optimale des ressources se fait au prix d'une négation de la personnalité et de la dignité des personnes contraintes d'accepter des conditions de salaire et de travail de plus en plus dégradées. C'est un fait établi, mais gardé sous silence, que Smith n'avait aucun mal à reconnaître, de constater que les travaux non qualifiés détruisent les savoir-faire et que les individus contraints de les accepter se condamnent à renoncer à tout développement personnel⁴.

Comme Tocqueville, autre noble père de la pensée libérale, l'a reconnu quelques années plus tard, si, en s'en remettant au marché pour l'allocation des ressources, on peut effectivement parvenir à la meilleure répartition possible, on crée aussi les conditions qui font que l'individu « n'appartient plus à lui-même, mais à la profession qu'il a choisie. C'est en vain que les lois et les mœurs ont pris soin de briser autour de cet homme toutes les barrières et de lui ouvrir de tous côtés mille chemins différents vers la fortune ; une théorie industrielle plus puissante que les mœurs et les lois l'a attaché à un métier, et souvent à un lieu qu'il ne peut quitter. Elle lui a assigné dans la société une certaine place dont il ne peut sortir. Au milieu du mouvement universel, elle l'a rendu immobile »⁵.

Deux siècles plus tard, la situation s'est aggravée. De nombreuses personnes ne participent plus aux échanges commerciaux et se trouvent condamnées à une forme de marginalité. Dans un contexte de développement croissant des relations économiques et d'accélération de la circulation des marchandises et des capitaux permise par le progrès technique, par des transports rapides et par la révolution des technologies de l'information, la vie des citoyens semble régresser dans l'échelle des priorités des sociétés contemporaines, où les impératifs du marché gagnent chaque jour un peu plus du terrain autrefois assigné aux politiques de régulation.

Dans ce contexte, la perspective d'une pauvreté largement répandue semble être intégrée dans les prévisions socio-économiques comme un élément de la normalité, ce dont la Grèce nous fournit aujourd'hui l'illustration. La pauvreté est de nouveau considérée comme nécessaire au fonctionnement des sociétés, comme dans la théorie de Smith, mais sous une nouvelle version : pour la dynamique du marché, qu'une partie marginalisée de la société vive dans la pauvreté ne peut suffire ; il faut qu'une part croissante de la population, individus et familles entières, change ses habitudes, accepte une dégradation de ses conditions de vie. En même temps, l'espace de négociation entre la logique du système économique et les besoins humains ne cesse de se réduire.

Dans un tel scénario, les Etats sont censés se soumettre nécessairement à des logiques et à des obligations qui paraissent chaque jour plus éloignées de leur mandat originel, à savoir assurer le bien-être de leurs citoyens. Des réformes qui pouvaient être correctes dans leur principe, telle l'introduction d'une contrainte d'équilibre budgétaire dans les Constitutions européennes, semblent

3 Un exemple : le Programme national de réformes danois (mai 2011) laisse entendre que la réforme fiscale de 2009 qui a abaissé le taux supérieur d'imposition marginale et permis ainsi à « environ 350 000 contributeurs de ne plus le payer » devrait permettre de créer environ 19 000 postes de travail à plein temps, sans préciser pourquoi ni comment cette baisse devrait favoriser automatiquement l'emploi.

4 Smith A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Economica, Paris, 2000.

5 Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique* (1840), Les classiques de sciences sociales, Philosophies, 2008, tome II, deuxième partie, chapitre XX.

avoir comme conséquence « naturelle » le fait que de nouveaux sacrifices et renoncements sont exigés de populations qui subissent déjà les conséquences de la crise. Ce genre de mesures risque d'empêcher de recourir à l'argent public pour financer des services non marchands ne se traduisant pas par des gains monétaires. En effet, la qualité de vie ne se mesure pas au niveau des cours de la Bourse ou du PIB, et tout usage des finances publiques qui cherche à garantir ce niveau sans répondre aux besoins de la population ne peut que se traduire par la mise à mal des systèmes de protection sociale, par l'absence de prise en compte des biens collectifs et par une baisse des salaires. Désormais, même les personnes disposant d'un emploi rémunérateur (donc non concernées par le phénomène des travailleurs pauvres) ne sont plus forcément à l'abri de la pauvreté ; et les diverses allocations cessent d'être des droits pour devenir des marchandises rares.

La frontière entre pauvres et non-pauvres devient donc de plus en plus floue, notamment au sein des classes moyennes. La rhétorique qui a instauré une division entre pauvres méritants et pauvres non méritants est en train d'évoluer. L'Europe non seulement connaît une profonde transformation des structures et des relations de classe, mais voit aussi la précarité toucher une large proportion de la population.

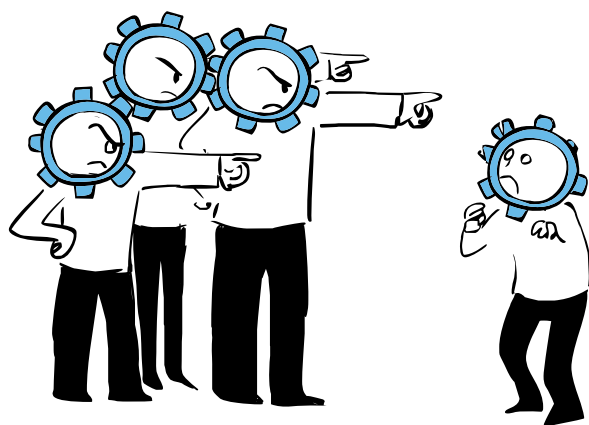
Pour toutes ces raisons, on ne peut plus vraiment dire que la pauvreté n'est traitée que comme un problème individuel et les pauvres comme des gens responsables de leur condition. Comment cela se pourrait-il d'ailleurs lorsque plus de 100 millions d'Européens courent le risque de sombrer dans la pauvreté ?

Ce qui reste vrai, en revanche, c'est que, en tant que question politique et sociale, la pauvreté n'est pas prise en compte à la hauteur de ce qu'elle mérite. De nos jours, la pauvreté est publiquement définie comme un effet systémique collatéral, à évaluer en termes de coûts et de bénéfices, et à « traiter », lorsque c'est possible, sans rien changer aux conditions qui l'ont fait naître, en suivant un protocole qui ne pourrait être plus éloigné des principes de justice sociale, de cohésion sociale et d'équité.

Pour comprendre le phénomène de la pauvreté, il faut l'inscrire au nombre des conséquences de certaines formes d'interdépendance sociale et économique établies et modifiées par des décisions politiques. Sans prise en compte de la croissance des inégalités et des mécanismes qui la produisent, on ne peut faire d'analyse sérieuse de la pauvreté contemporaine. Tout juste peut-on faire une énième étude sur les « pauvres », venant s'ajouter aux milliers d'autres qui n'ont pas su contribuer à son éradication. C'est pourquoi nous consacrons le chapitre qui suit à l'analyse de l'accroissement des inégalités.

1.3. La répartition inégale des richesses et ses conséquences : précarité et reproduction de la pauvreté

► Croissance de la pauvreté et des inégalités de revenu

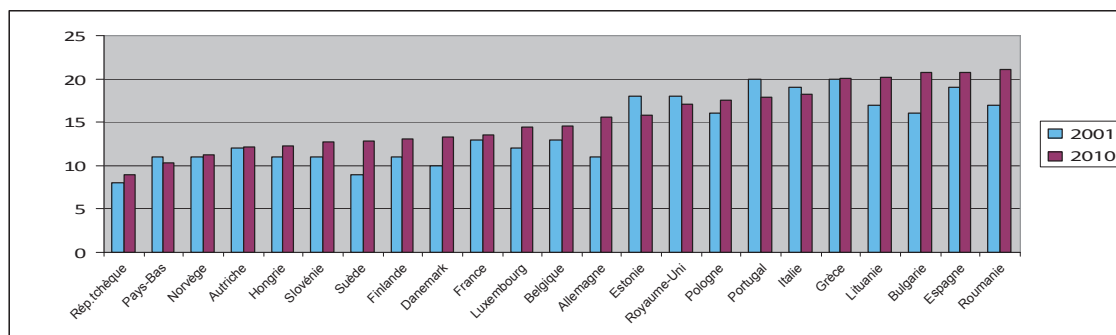


Depuis le début des années 2000, la pauvreté en termes de revenu affecte un nombre croissant de personnes en Europe. Les principaux indicateurs s'y rapportant révèlent que celle-ci a particulièrement augmenté dans les pays scandinaves, dans certains nouveaux États membres de l'Union européenne comme la Roumanie et la Bulgarie, ou encore en Allemagne, en Espagne et en Belgique (figure 1). Au total, on estime qu'au sein de l'Union européenne, ce sont plus de 115 millions de personnes qui risquent de sombrer dans la pauvreté ou l'exclusion sociale. Quant à la Russie, la part de sa population disposant d'un revenu inférieur au minimum national de subsistance⁶ était, en 2009, de 13,2 %, soit près de 19 millions d'habitants⁷.

6 En Russie, l'évaluation officielle du taux de pauvreté se fait non pas sur la base de résultats d'enquête par sondage auprès des ménages, mais à partir d'une répartition modélisée des revenus. Voir à cette égard Prokofieva L., « La justice sociale et la pauvreté en Russie », in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. « Tendances de la cohésion sociale », n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

7 *Ibid.*

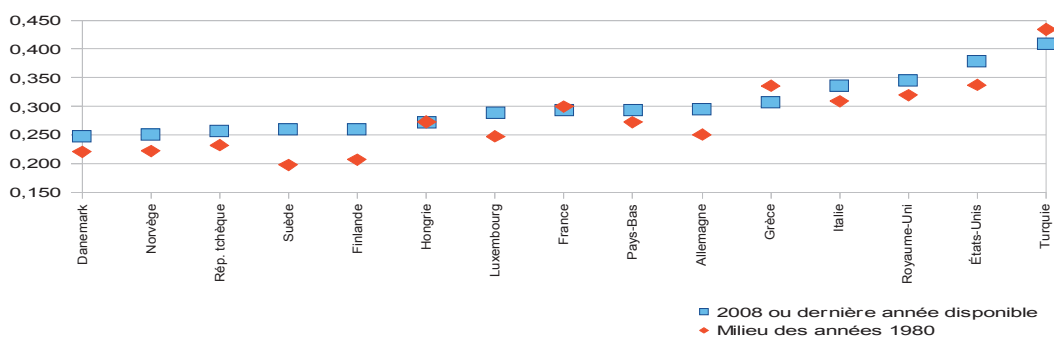
Figure 1 : Evolution du taux de pauvreté entre 2001 et 2010 (au seuil de 60 % du revenu médian)



Graphique élaboré à partir des données Eurostat, « Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe » (source : SILC) [ilc_li02], accessible sur http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=fr

En parallèle, on constate une hausse des inégalités de revenu. Celles-ci se sont accrues, entre le milieu des années 1980 et la fin des années 2000, dans des pays européens où elles étaient traditionnellement limitées : en Scandinavie, notamment en Suède et en Finlande, chez certains nouveaux membres de l'Union européenne comme la République tchèque, mais aussi aux Pays-Bas, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni (figure 2). Le coefficient de Gini⁸ n'a diminué que dans des pays où les inégalités étaient au départ très marquées, comme en Turquie et en Grèce – où, malgré la baisse enregistrée ces vingt dernières années, elles restent cependant bien plus fortes que dans les pays scandinaves (figure 2).

Figure 2 : Evolution du coefficient de Gini entre le milieu des années 1980 et la fin des années 2000



Carré bleu : L'année de référence est 2008, sauf pour le Danemark, la Hongrie et la Turquie (2007).

Flèche rouge : L'année de référence est 1985, sauf pour la Suède (1983), les États-Unis, la France et l'Italie (1984), la Finlande, le Luxembourg et la Norvège (1986), la Grèce (1988), la Hongrie (1991) et la République tchèque (1992).

Graphique élaboré à partir des données OCDE, citées dans OCDE, *Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising*, OCDE, Paris, 2011.

D'autres indicateurs reflètent également le niveau d'inégalité des revenus au sein de l'Europe. A la fin des années 2000, au Danemark et dans certains pays postsocialistes tels que la Slovaquie et la République tchèque, le décile le plus riche de la population disposait d'un revenu environ cinq fois plus élevé que celui du décile le plus pauvre. Ce rapport était de plus de sept fois en Grèce, dans des pays d'Europe continentale comme la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France, dans de nouveaux membres de l'Union européenne (UE) comme l'Estonie et la Pologne ou encore dans des pays du Nord comme la Norvège et l'Islande. Tandis qu'au Royaume-Uni et dans des pays comme le Portugal, l'Espagne et l'Italie, qui affichaient les inégalités les plus criantes, ce rapport s'élevait à dix, voire onze⁹ fois.

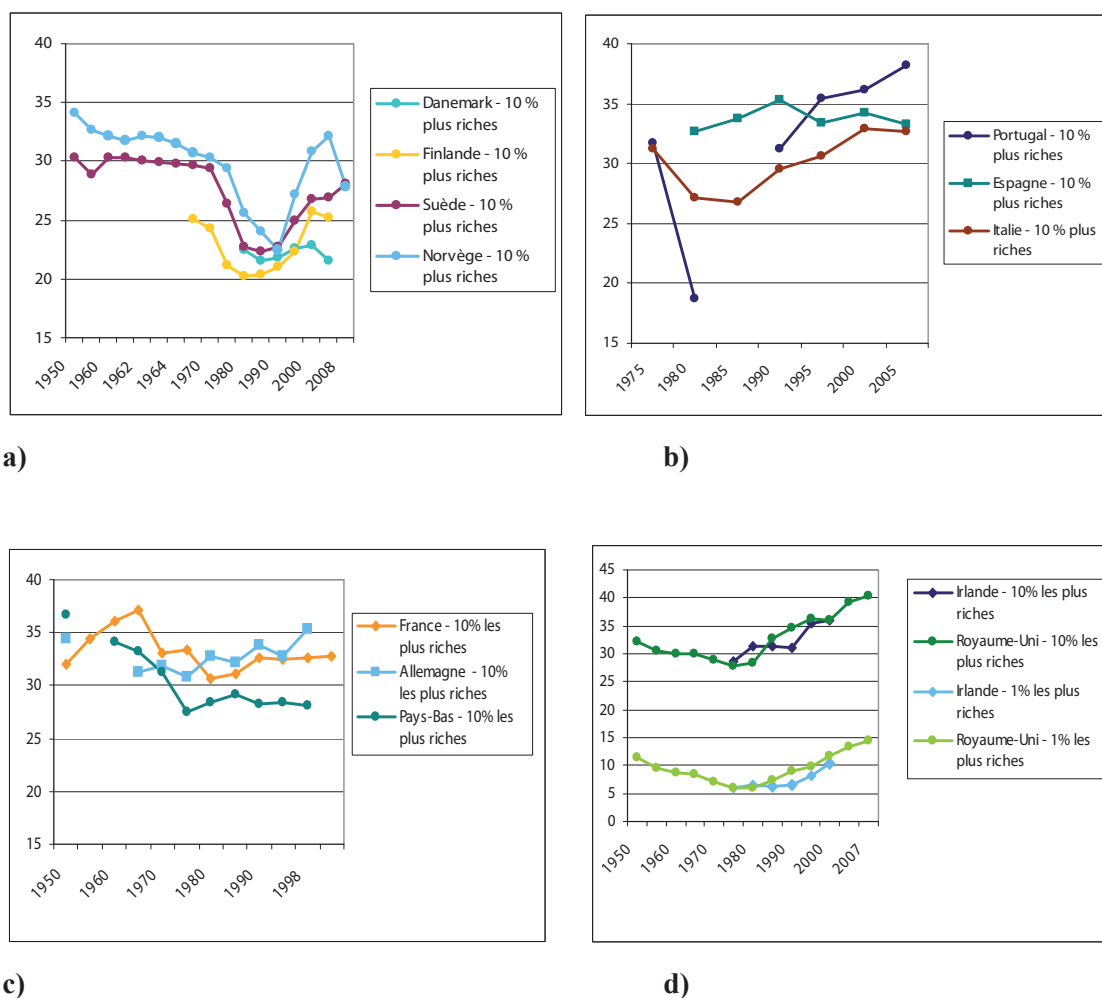
8 Le coefficient de Gini est l'indicateur le plus souvent utilisé pour mesurer le niveau des inégalités de distribution. Plus le coefficient est élevé, plus les inégalités sont fortes. S'il atteignait la valeur 1, cela signifierait que l'ensemble du revenu serait concentré entre les mains d'une seule personne. Un coefficient de 0 suppose inversement une égalité absolue de revenu. En Europe, le coefficient de Gini a augmenté dans la plupart des pays.

9 Royaume-Uni 1 : 11,7 et Espagne 1 : 11,9. OCDE, *Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising*, OCDE, Paris, 2011.

► Concentration des revenus au sommet de l'échelle

Depuis près d'une dizaine d'années, certains chercheurs¹⁰ et décideurs politiques¹¹ manifestent un intérêt croissant pour l'étude des hauts revenus. Ces travaux permettent de tracer l'évolution de la part du revenu des plus riches et d'évaluer partiellement la concentration de la richesse. Les données disponibles montrent que la part revenant aux groupes qui disposent des plus hauts revenus a significativement diminué jusqu'à la fin des années 1970 dans la plupart des pays européens, et qu'à partir des années 1980 la tendance s'est inversée, comme le montrent les statistiques des pays d'Europe dont les données sont le plus accessibles¹². Au début des années 1980, les pays scandinaves affichaient la concentration des revenus la moins marquée, les 10 % les mieux rémunérés concentrant tout de même près d'un quart du revenu global. Depuis, la part du revenu des plus riches s'y est considérablement accrue (figure 3a) : au début des années 2000, en Suède, le décile supérieur a vu sa part du revenu global dépasser les 30 %.

Figure 3 : Part du revenu détenue par les 10 % les plus riches (et les 1 % au Royaume-Uni et en Irlande)



Source : Graphique élaboré à partir des données du site « The World Top Incomes Database », accessible sur <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>.

La hausse des revenus des plus riches est également observable dans le Sud-Ouest européen (figure 3b) et un peu moins marquée dans des pays comme l'Allemagne et la France, où la concentration des richesses a toujours été élevée (figure 3c). Elle a été particulièrement sensible au Portugal, qui devient ainsi l'un des pays de l'Union européenne à plus forte concentration

10 Voir, par exemple, Piketty T. et Saez E., « Income Inequality in the United States, 1913-1998 », *Quarterly Journal of Economics*, 2003.

11 La Commission européenne a ainsi organisé, les 5 et 6 décembre 2011, une conférence de haut niveau sur « Les inégalités en Europe et l'avenir de l'Etat providence », dont plusieurs interventions portaient sur la question des hauts revenus.

12 Données collectées sur le site « The World Top Incomes Database », qui repose sur les travaux de Alvaredo F., Atkinson T., Piketty T. et Saez E., accessible sur <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>. Les données utilisées proviennent des services fiscaux et n'incluent pas les gains du capital.

de revenus. Toutefois, c'est dans les pays anglo-saxons que cette hausse est la plus marquée (figure 3d). Au Royaume-Uni, la part du revenu des 10 % les plus riches a dépassé le seuil des 40 % en 2007, soit le taux de concentration le plus élevé enregistré dans ce pays depuis le début du XX^e siècle. A la même date, 1 % de la population cumulait près de 15 % des revenus, soit 10 % de plus qu'à la fin des années 1970. Un tel constat¹³ pousse à s'interroger sur les évolutions futures et les conséquences d'une telle évolution.

► Inégalités dans la répartition des richesses et des revenus du capital

Pour avoir une vision plus juste de la répartition des richesses au sein d'une société, il convient de prendre également en compte les inégalités de patrimoine (matériel et financier) – autrement dit de s'intéresser au « stock » dont disposent les ménages. Or, les données relatives au patrimoine font apparaître dans plusieurs pays européens une répartition bien plus inégale que celle des revenus. Alors que le coefficient de Gini se maintient au-dessous de 0,40 lorsqu'il mesure les inégalités de revenu de pays tels que la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore l'Allemagne, il dépasse nettement ce seuil lorsqu'il est question des inégalités de patrimoine. Les données collectées par l'OCDE¹⁴ révèlent par exemple qu'au début des années 2000, 10 % des populations allemande et suédoise possédaient plus de 50 % du patrimoine national.

Tableau 1 : Répartition du patrimoine net des ménages au début des années 2000 (en %)

Source statistique	Finlande	Allemagne ¹⁵	Italie	Suède	Royaume-Uni
	HWS 1998	SOEP 2002	SHIW 2002	HINK 2002	BHPS 2000
Patrimoine net positif	83	63	89	68	82
Patrimoine net nul	2	29	7	5	6
Patrimoine net négatif	15	9	3	27	11
Les 10 % les plus riches	45	55	42	58	45
Les 5 % les plus riches	31	38	29	41	30
Les 1 % les plus riches	13	16	11	18	10
Coefficient de Gini	0,68	0,8	0,61	0,89	0,66

Source : OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2008, Tableau 10.

La concentration du patrimoine se reflète également dans la répartition entre types de revenu perçus. D'après une étude réalisée en 2011 par l'OCDE¹⁶, la part des revenus financiers dans le revenu global des ménages a augmenté dans la plupart des pays membres de cette organisation. Toutefois, cette progression concerne, sans surprise, avant tout les groupes les plus riches de la population, qui sont les principaux détenteurs de patrimoine. Il en va de même pour les revenus du capital immobilier, dont la progression profite en premier lieu aux plus gros possédants. La hausse de la part des revenus financiers dans le revenu global est particulièrement visible dans les pays scandinaves, mais s'observe également dans d'autres pays du continent comme la France, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas et la République tchèque.

13 Etabli sur la base des données collectées sur le site «The World Top Incomes Database», voir note précédente.

14 OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2008, tableau 10.3.

15 La plupart des actifs financiers et des dettes non hypothécaires ne sont enregistrés qu'à partir d'un montant de 2 500 euros.

16 OCDE, *Tour d'horizon des inégalités croissantes de revenu dans les pays de l'OCDE : principaux constats*, OCDE, Paris, 2011, accessible sur www.oecd.org/dataoecd/51/32/49177707.pdf.

Inégalités et patrimoine en Allemagne

En Allemagne, la répartition des revenus est de plus en plus inégalitaire. Entre 1991 et 2007, la part du décile supérieur est passée de 20,7 % à 24 %, celle des cinq déciles inférieurs chutant de

32,9 % à 30,6 %¹⁷. Pour comprendre cette évolution, il convient de prendre en compte les sources de revenu. Le tableau 2 montre clairement que la part des revenus du capital (bénéfices des entreprises, revenus des travailleurs indépendants et actifs financiers) croît au détriment de celle des salaires.

Tableau 2 : Répartition entre revenus salariaux et revenus du capital en Allemagne (en %)

Revenus salariaux et revenus du capital avant et après redistribution, période 1991-2007		
	1991	2007
Revenus salariaux bruts	71,00	64,30
Revenus salariaux dont dispose le ménage	48,10	41,00
Revenus du capital bruts	29,00	35,70
Revenus du capital dont dispose le ménage	29,80	34,10

Source : Destatis, Schäfer, *Zukunftsgefährdung statt Krisenlehren – WSI-Verteilungsbericht 2010*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2010, accessible sur : www.boeckler.de/pdf/wsimit_2010_12_schaefer.pdf, p. 638.

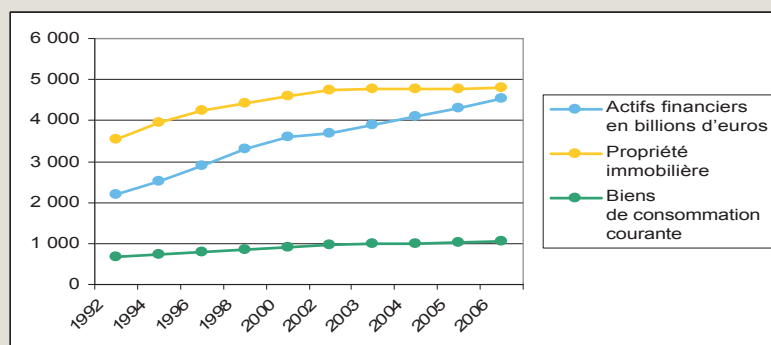
La part croissante des revenus du capital dans le revenu national reflète des changements dans la composition de la richesse des déciles supérieurs : les revenus salariaux décroissent, les revenus du capital augmentent¹⁸ – conséquence, entre autres, du gel négocié des salaires dans des secteurs productifs clés. De plus, alors que la richesse nationale (qui comprend l'ensemble des actifs financiers, des actifs corporels et des biens de base détenus nationalement) a été multipliée par deux entre 1991 et 2007, l'endettement continue de croître, même si la tendance s'est ralentie au cours des années 2000¹⁹.

En 2007, le décile supérieur possédait 61,1 % de tous les avoirs (le 1 % le plus riche en détenant 23 %), et

les sept déciles inférieurs, seulement 9 %. Presque la moitié (40 %) de la population allemande ne possède rien ou pas grand-chose. De plus, entre 2002 et 2007, seuls les avoirs du décile supérieur ont augmenté, ceux des neuf déciles inférieurs ont diminué, le coefficient de Gini qui mesure la répartition des actifs passant ainsi de 0,777 en 2002 à 0,799 en 2007²⁰. Propriété et héritage jouent donc un rôle essentiel dans les inégalités de richesse.

La composition des avoirs se transforme avec l'importance croissante des dividendes. Tous les types d'avoirs (actifs financiers, actifs corporels et biens de base) ont crû avec le temps, mais de façon différente.

Figure 4 : Evolution de la richesse (biens détenus par les ménages, en chiffres absolus)



Source : German Federal Bank, Allianz Dresdner Economic Research, Bundeszentrale für politische Bildung (éd.), *Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. Einkommen und Vermögen*, Bonn, 2008.

- 17 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung : Jahresgutachten 2009/2010. *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Analyse zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland*, 2009, p. 316.
- 18 Corneo G., «Einkommenskonzentration in Europa», in Österreichische Nationalbank, *Dimensions of inequality in the EU*, ONB, Vienna, 2009, p. 107-126, accessible sur www.wiwi.fu-berlin.de/institute/finanzen/corneo/dp/EinKonz.pdf.
- 19 Ministère fédéral des Finances, *Datensammlung zur Steuerpolitik Ausgabe 2010*, Berlin. La richesse nationale – une fois soustraite ce qui reste à payer – a doublé entre 1992 et 2007, passant de 4 746,3 à 9 532,1 milliards d'euros.
- 20 Frick J. R., Grabka M. M., *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht des DIW Berlin, n° 4/2009.

Les actifs financiers – les seuls dont la part ait grossi avec le temps – ont vu leur composition évoluer durant cette période : les dépôts bancaires ont décliné, passant de 48,5 % en 1990 à 33,9 % en 2006, tandis que les titres bancaires et les assurances ont augmenté, passant respectivement de 22,5 à 35,1 % et de 21,6 à 25,5 %²¹. La part des titres dans les actifs financiers n'a cessé de croître sous l'effet d'un système fiscal qui leur est favorable, alors que leur répartition est inégalitaire.

La mobilité sociale mesurée par l'évolution des gains était relativement faible en Allemagne au milieu des années 2000 : sur une période de trois ans, une part

relativement importante de la population est restée dans le même quintile de revenu. Sur la base du German Socio-Economic Panel Study (SOEP), l'OCDE donne pour les trois quintiles inférieurs des valeurs proches de la moyenne des 17 pays de l'OCDE ; toutefois, pour les deux quintiles supérieurs, les valeurs sont parmi les plus élevées²². Si l'on compare les périodes 1992-1995 et 2004-2007, on voit que la mobilité en matière de gains a décliné, notamment aux marges supérieure et inférieure du spectre des revenus. Ce qui veut dire que le groupe le moins bien loti a de plus en plus de mal à améliorer sa situation, tandis que les plus riches sont en position de maintenir leur avantage.

Les inégalités de revenu ne dépendent certes pas que du jeu du marché, la redistribution opérée par l'Etat – à travers, principalement, les transferts sociaux, la fiscalité et les services publics – joue aussi un rôle : il importe de mesurer l'impact de l'impôt direct et des transferts sur les inégalités et le taux de pauvreté, ainsi que celui des investissements publics dans l'éducation, la santé, le logement, etc., sur l'égalité. Toutefois, les données présentées ci-dessus suffisent à montrer que, dans les sociétés européennes, les inégalités de revenu et de patrimoine tendent à s'accroître.

► Croissance de la précarité des conditions d'existence. Insécurité et travailleurs pauvres

La définition de la précarité adoptée dans plusieurs documents officiels, notamment dans les textes produits par le Parlement européen²³ et la Commission européenne, reprend celle proposée en 1987 par le fondateur du mouvement ATD Quart-monde, Joseph Wresinski :

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. »²⁴

La précarité est une condition complexe. Plusieurs facteurs peuvent y contribuer : l'instabilité de l'emploi (précarité du travail), l'absence ou l'insuffisance de protection sociale (absence de statut), le manque de revenus stables²⁵. L'insécurité induite peut être d'ordre matériel, économique, statutaire ou juridique, sans oublier le poids du stigmate et de l'indignité sociale²⁶.

Plus généralement, la précarité est associée à un sentiment d'insécurité, de peur de ce que réserve l'avenir²⁷. Or, ce sentiment n'est pas que le fait d'une tranche spécifique de la population. Zygmunt Bauman estime que la peur et les craintes face à l'avenir sont caractéristiques des sociétés industrialisées²⁸ (et aujourd'hui, financiarisées). Les quelques « gagnants » du sommet de l'échelle sociale mis à part, c'est la société dans son ensemble qui est touchée par la crainte de perdre demain ce qu'elle possède aujourd'hui. Car ni l'emploi, ni le revenu, ni même le statut juridique ne sont acquis pour toujours. C'est donc le plus grand nombre qui, victime de cette insécurité, se trouve désormais en situation de relative précarité.

Plusieurs éléments, dont certains choix politiques et économiques, ont contribué à ce phénomène de précarisation générale.

21 Bundeszentrale für politische Bildung, *Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. Einkommen und Vermögen*, éditeur BPB, Bonn, 2008, accessible sur www.bpb.de/files/JYRIHO.pdf.

22 OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, 2008, op. cit., p. 170.

23 Parlement européen, Rapport du 15 janvier 2002, PE 305.708, A5-0009/2002, sur « L'illettrisme et l'exclusion sociale » (2001/2340(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0009+0+DOC+XML+V0//FR#_part5_def2.

24 Wresinski J., « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », *Journal officiel*, Paris, 1987, p. 14.

25 Cingolani P., *La précarité*, Puf, coll. « Que sais-je ? », Paris, 2005.

26 Thomas H., *Les vulnérables, la démocratie contre les pauvres*, Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010.

27 Conseil de l'Europe, *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale. Les expériences et les enjeux spécifiques à l'Europe centrale et orientale*, coll. « Tendances de la cohésion sociale », n° 17, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007.

28 Bauman Z., *La vie liquide*, Le Rouergue/Chambon, Rodez, 2006.

Le travail, par exemple, est, dans le contexte d'aujourd'hui, perçu comme un facteur de production dont il faut réduire le coût. Il s'agit de ne payer que le temps travaillé, mais aussi, en jouant sur l'insécurité salariale, de maintenir le salarié en état de subordination²⁹. Cette approche, indifférente aux conséquences qu'elle a sur la vie des employés, s'est traduite par une dégradation des conditions de travail. Il est en effet très difficile, pour des travailleurs atomisés, mis en concurrence et craignant à tout moment de perdre leur emploi, de revendiquer leurs droits.

En 2009, 8,4 % des personnes disposant d'un emploi vivaient au-dessous du seuil de pauvreté relative³⁰, faute d'un revenu suffisant. Les inégalités de revenus salariaux, qui s'expliquent en premier lieu par les fortes différences de salaire horaire³¹, sont accentuées par la croissance du temps partiel, passé, au sein de l'Union européenne, d'un sixième (15,9 %) de l'emploi total à la fin des années 1990 à un cinquième (20 %) en 2010³². Les études récentes de l'OCDE ont permis de mettre en évidence l'impact du temps partiel et du travail indépendant sur les inégalités de revenus du travail : il est particulièrement fort dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni et Irlande), mais se fait également sentir en Pologne, au Luxembourg, en Allemagne, aux Pays-Bas ou encore en France.

L'insécurité de l'emploi touche elle aussi un nombre croissant de travailleurs. Elle se manifeste notamment par la multiplication de contrats à durée limitée. Au sein de l'Union européenne, le pourcentage de salariés soumis à ce type de contrat est passé de 11,8 % de la population active en 1999 à 14 % en 2010³³. A cette insécurité s'en ajoute une autre, spécifique aux travailleurs immigrés en situation irrégulière, que la fragilité de leur statut administratif pousse à accepter des travaux mal payés et souvent dangereux. Le cas des ouvriers agricoles employés en Andalousie (Espagne)³⁴, dans la vallée du Rhône (France)³⁵, dans les Pouilles (Italie)³⁶ et dans bien d'autres régions d'Europe en est un exemple : des études ont révélé que des milliers d'entre eux travaillent dans des conditions qui mettent en danger leur santé, pour un salaire nettement inférieur au minimum légal en vigueur dans le pays d'accueil.

La généralisation du travail intérimaire et des contrats de courte durée permet de remettre en question de nombreux acquis sociaux. La concurrence organisée entre travailleurs sous contrat de courte durée (intérim ou CDD) et travailleurs stables (en CDI) permet de niveler les conditions de travail par le bas. Dans l'usine Fiat de Pomigliano d'Arco, en Italie, par exemple, elle a permis aux employeurs d'imposer une accélération de la production – aux travailleurs temporaires d'abord, puis à l'ensemble des salariés.

Ce constat vaut également pour les personnes en situation administrative irrégulière : la concurrence organisée entre « sans-papiers » et « nationaux » conduit au nivellement par le bas des conditions de travail.

La précarité ne risque-t-elle pas, au bout du compte, de se généraliser à l'ensemble de la société européenne ?

« Les nouvelles classes sociales dans la crise contemporaine »

A l'ère de la mondialisation s'est mis en place un processus de fragmentation des classes qui a posé plusieurs défis à la gouvernance démocratique. Au sommet de l'échelle des revenus, à côté des représentants traditionnels du capital, une élite s'est constituée, faite de personnages monstrueusement influents et puissants, de citoyens « globaux »

capables et désireux d'influencer les gouvernements chaque fois que l'occasion s'en présente : multimillionnaires de la Silicon Valley, oligarques russes et ukrainiens, gestionnaires de fonds de pension, magnats de l'immobilier, etc. Pendant des décennies, cette élite a dominé le discours politique. Aucun Premier ministre ou président potentiel de pays européens ne s'est risqué à l'offenser, et quasiment toutes les personnalités politiques la courtisent. Elle est de fait détachée de tout cadre national et étranger

29 Cingolani P., *La précarité*, op. cit.

30 Eurostat, « Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe » (source : SILC) [ilc_li02], accessible sur http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=fr.

31 OCDE, *Tour d'horizon des inégalités croissantes de revenu dans les pays de l'OCDE : principaux constats*, op. cit.

32 Personnes ayant un emploi à temps partiel (tps00159), Eurostat.

33 Salariés sous contrat à durée limitée (moyenne annuelle) (tps00073), Eurostat.

34 Hellio E., « Des mains délicates pour des fraises amères », in Gisti, *Saisonniers en servage, Plein Droit*, n° 78, 2008.

35 Decosse F., « Le nouveau serf, son corps et nos fruits et légumes », in, Gisti, *Saisonniers en servage, Plein Droit*, n° 78, 2008, accessible sur www.gisti.org/spip.php?article1292.

36 Leogrande A., *Uomini e caporali*, Arnoldo Mondadori, Milan, 2008, et Médecins sans frontières, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa di nascosto*, mars 2005.

à la démocratie nationale ou locale, sauf lorsque cela favorise ses intérêts à long terme. De temps en temps, l'un de ses membres s'attire les foudres de la loi. Mais ce devrait être un objectif central de toute tentative de démocratisation que de juguler leur pouvoir politique et économique collectif. Si la phase de consolidation de la transformation globale doit advenir, il s'agira de promouvoir de nouvelles formes de solidarité sociale, de rebâtir une protection sociale en faveur de la classe de masse que le système économique a fait émerger et de redistribuer en sa faveur les biens essentiels, ce qui permettra de renverser la tendance à la croissance des inégalités qui, à l'ère de la mondialisation, s'est faite impétueuse.

Dans l'échelle des revenus, de la richesse et de l'influence politique, le groupe que l'on trouve au-dessous de l'élite et des autres représentants du capital financier et productif, c'est le *salariat* : des individus gagnant plus que la moyenne mais bénéficiant aussi d'une vaste gamme d'avantages d'entreprise et d'une sécurité de l'emploi à long terme. Ce groupe tend à se réduire et subit une attaque sévère sous l'effet de la crise financière, des mesures d'austérité et de l'extension dans ses rangs de la flexibilité du travail. Son recul n'est nulle part aussi perceptible qu'en Grèce. [...]

Au-dessous du salariat, on trouve la vieille classe ouvrière, le *prolétariat*, qui a fondu pendant des décennies. C'est en quelque sorte pour s'adapter à cette classe que la démocratie, telle qu'elle s'est construite au XX^e siècle, a été conçue, de même que le *welfare state* sous des formes diverses. Les syndicats ont élaboré un programme travailliste, que les partis sociaux-démocrates ont tenté de mettre en œuvre. Peut-être exagérons-nous un peu, mais ce programme a perdu sa légitimité au XXI^e siècle, le prolétariat industriel étant désormais un élément de notre histoire.

Au-dessous de ce prolétariat en voie d'extinction, une nouvelle classe émerge : le *précariat*. C'est une classe en formation. Il est traversé de divisions, comme l'était au départ, et le reste sous bien des aspects, le prolétariat. Ce sont ces divisions internes qui en font la nouvelle *classe dangereuse*,

et qui expliquent pourquoi il est si important de la comprendre quand on parle de démocratie. Le précariat est essentiellement constitué de millions de personnes vivant dans l'insécurité – insécurité du travail, du logement et des droits, des personnes qui n'ont aucune identité professionnelle et n'appartiennent à aucune communauté de travail suffisamment vaste et riche de mémoire sociale pour lui fournir un ancrage en termes de normes morales. Incitées à se montrer "flexibles" et "employables", elles sont poussées à agir de façon opportuniste. La plupart d'entre elles sont des sous-citoyens, en ceci qu'elles disposent de moins de droits effectifs que les citoyens³⁷.

Le précariat peut se diviser en trois grands groupes [...]. Le premier, ce sont les personnes qui, venues de la classe ouvrière, ont sombré dans la précarité ; le second, celles qui sortent du système scolaire suréquipées pour affronter une vie de travail flexible ; le troisième, ce sont les sous-citoyens – les immigrés, les personnes criminalisées, etc. – dont la condition statutaire leur interdit une pleine jouissance des droits du citoyen. D'une manière générale, ce précariat est coupé des circuits classiques de l'accumulation capitaliste et de la logique de négociation collective entre capital, représenté par grands et petits patrons, et travail, représenté par les travailleurs stables. Le précariat ne peut se sentir représenté par aucun des partis politiques de classe existants, sociaux-démocrates compris, et ne peut se référer à de vieilles notions comme "postes de travail stables", ce pilier de la démocratie industrielle telle qu'elle fut conçue au XX^e siècle et même avant. [...]

Il est essentiel de comprendre que le précariat est le produit de la volonté du capitalisme mondialisé. Certes il y a toujours eu des individus vivant une existence précaire, mais le précariat d'aujourd'hui fait partie intégrante du système productif, avec ses relations de production spécifiques et sa conscience des insécurités qu'il subit. C'est pourquoi il n'est pas insensé d'en parler en termes de classe et c'est pourquoi nous devrions réfléchir à ce qui est en train de se passer de ce côté-là dans nos démocraties. Le précariat constitue une classe dangereuse en ceci que ses trois variétés ou composantes sont indifférentes aux discours politiques conventionnels du XX^e siècle. »

* Extrait de Standing, G. "The Interdependency of democracy and social cohesion: strengthening representation and democratic participation through public dialogue and civic engagement", document rédigé pour le Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011.

► Immobilité sociale et pauvreté des enfants

Les inégalités sociales et économiques dont il a été question aggravent l'immobilité sociale. Tandis que, il y a quelques décennies, les nouvelles générations pouvaient encore espérer obtenir une meilleure position sociale que celle de leurs parents, aujourd'hui, l'espoir a disparu et c'est la dégradation de leurs conditions de vie qu'elles envisagent.

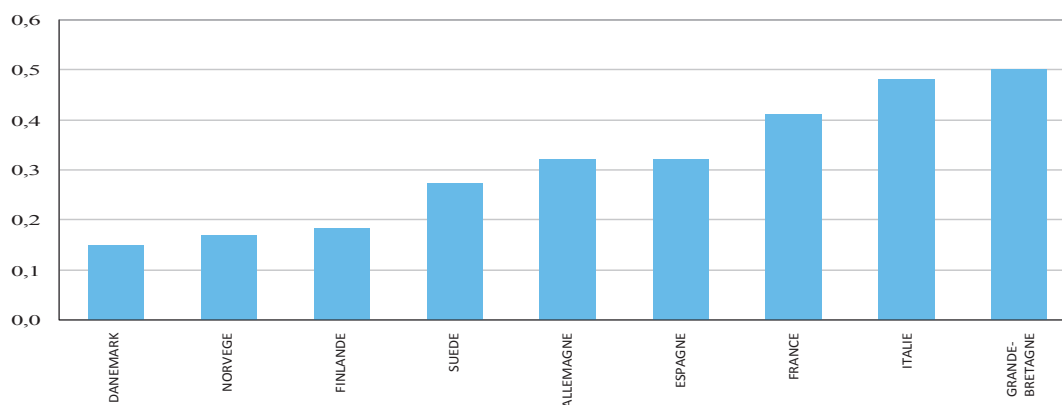
37 Voir Standing G., *The Precariat – The New Dangerous Class*, Bloombury Academic, Londres, New York, 2011.

La mobilité sociale mesure la plus ou moins grande stabilité des positions sur l'échelle sociale ou des revenus entre générations. La mobilité sociale relative peut s'analyser sur la base de l'évolution des catégories socioprofessionnelles, des revenus, de la richesse ou encore de l'éducation. L'analyse par catégories peut être source de confusion lorsqu'il s'agit de comparer les évolutions récentes des pays européens, car, d'une part, les structures sociales peuvent être fort différentes d'un pays à l'autre et, d'autre part, la structure de la société peut évoluer considérablement sur deux générations.

Les études réalisées par des organisations comme l'OCDE³⁸ révèlent une certaine permanence des positions, plus ou moins marquée d'un pays à un autre, dans la hiérarchie des revenus, et cela dans l'ensemble des pays dont les données sont disponibles.

Plusieurs chercheurs ont observé une augmentation progressive de la mobilité sociale au cours des cinquante dernières années dans de nombreux pays européens, à l'exception du Royaume-Uni, où les personnes nées dans les années 1970 auraient comparativement plus de mal à changer de position sociale que celles nées dans les années 1950. Toutefois, l'Observatoire des inégalités³⁹ met en garde contre des conclusions trop hâtives, invitant à prêter plus d'attention à la mobilité « nette »⁴⁰, obtenue en prenant en compte l'impact des transformations de la structure de l'emploi. En France, la mobilité nette n'a évolué que très légèrement au cours des dernières décennies. Elle est passée de 37 % à 43 % entre 1977 et 1993, puis est redescendue à 40 % en 2003.

Figure 5 : Elasticité intergénérationnelle en Europe au milieu des années 2000 : quel lien entre la rémunération des individus et celle de leurs parents ?



Note : Les chiffres correspondent à la meilleure estimation ponctuelle de l'élasticité intergénérationnelle des revenus. Plus la valeur est élevée, plus forte est la transmission des niveaux de revenus entre générations, et donc plus réduite la mobilité intergénérationnelle des revenus.

La transmission d'une position sociale d'une génération à l'autre se fait en premier lieu par le transfert de richesses matérielles sous forme de dons et d'héritage. Par ce biais, les parents transmettent à leurs descendants un patrimoine et les avantages attenants, comme les revenus qu'il procure ou le fait de jouir d'un logement gratuit. Alors qu'au cours des Trente Glorieuses le capital accumulé au cours de la vie dépassait fréquemment celui reçu en héritage, il en va autrement pour les générations nées à partir des années 1970 : l'héritage est redevenu le premier moyen d'accès au patrimoine et est en passe, dans plusieurs pays, de retrouver la place qu'il occupait au XIX^e siècle⁴¹, renforçant ainsi l'immobilité sociale et le maintien des inégalités sociales.

38 OCDE, «Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE», in OCDE, *Réformes économiques. Objectif croissance*, OCDE, 2010, p. 5.

39 Maurin L., « Une jeunesse déclassée », *Observatoire des inégalités*, 17 décembre 2010, accessible sur <http://www.inegalites.fr/spip.php?article1356>.

40 La *mobilité nette* est la mobilité qui résulte de permutations entre individus d'origines sociales différentes (le fils d'ouvrier devenant par exemple technicien supérieur, et le fils de technicien supérieur, ouvrier), à la différence de la *mobilité structurelle*, qui mesure la part de la mobilité sociale liée à des changements dans la structure sociale (moins d'agriculteurs, plus de cadres, etc.), dus au progrès technique, aux modifications de la demande de biens et services des ménages, etc. La mobilité nette mesure la fluidité sociale, c'est-à-dire le rapprochement des chances relatives, selon les milieux sociaux d'origine, d'atteindre telle ou telle position sociale. Voir <http://brises.org/notion.php/mobilite-structurelle-nette/fluidite-sociale/mobilite-sociale/reproduction-sociale/notld/69/notBranch/69/>.

41 Voir Piketty T., « On the Long-Run evolution of inheritance : France 1820-2050 », document de travail, Ecole d'économie de Paris, 2010.

L'exemple de l'Allemagne

La somme globale perçue en héritage en Allemagne est de 36 milliards d'euros – 50 milliards si l'on y inclut les dons⁴². En 2002, il y a eu moins d'héritages dans le quintile inférieur (10,2 %) que dans le quintile supérieur (23,0 %), le montant moyen de l'héritage étant en outre nettement plus élevé (158 692 euros) dans le second que dans le premier (59 804 euros). Si l'on prend en compte l'ensemble des héritages tels qu'ils apparaissent dans les statistiques fiscales, on voit que la plupart d'entre eux sont d'une valeur moyenne. En 2007, 185 000 personnes, dont certaines ne paient pas d'impôt du fait des remises fiscales, ont fait un héritage ou reçu un don. Les héritages et les dons fiscalement significatifs s'élèvent à 32 millions d'euros environ. Dans 61 % des cas, la somme reçue était de 50 000 euros ou moins. Or ces 61 %

de cas correspondaient à 16 % du montant global des héritages. Au sommet de l'échelle, 12 % des héritiers ont touché plus de 200 000 euros, soit 59 % du montant global. Et parmi ceux-ci, 4,5 % ont hérité de plus de 500 000 euros, soit 41 % du montant global⁴³. Certes, cela ne nous dit pas qui sont les individus qui héritent de ces grosses sommes. Mais le mode de répartition des richesses nous permet de penser que ce ne sont pas les enfants des 30 % qui ne possèdent rien. Rickens estime que, dans les prochaines années, 1 % des enfants hériteront d'un quart de la richesse nationale (cette estimation pourrait ne pas être loin du chiffre réel, sachant qu'environ 1 % de la population possède 23 % de tous les avoirs)⁴⁴. Ces héritages seront faiblement imposés, alors qu'un tiers des enfants n'hériteront de rien et ne peuvent accéder au bien-être matériel que par le travail, un travail, lui, lourdement imposé.

L'héritage de biens matériels s'accompagne de la transmission d'avantages ou de désavantages immatériels qui renforcent le statu quo social. L'héritage immatériel consiste pour une part en capital culturel transmis, fait de codes linguistiques, culturels et comportementaux plus ou moins valorisés ou, au contraire, stigmatisés par le système éducatif et par les employeurs. Ce transfert peut donc faciliter ou faire obstacle à la réussite scolaire puis à l'accès à l'emploi, donc au salaire.

Mais l'héritage immatériel est également fait de capital social : le nombre et la qualité des relations sociales dont dispose un individu peuvent faciliter ou au contraire entraver l'accès à la formation et à l'emploi. Un jeune inséré dans un réseau de professionnels à haut salaire pourra bénéficier de ces liens pour accéder plus facilement qu'un autre à des emplois bien rémunérés. Le même réseau peut également faciliter l'accès à l'information permettant aux parents d'élaborer une stratégie pour leurs enfants (en leur faisant apprendre très jeunes des langues valorisées sur le marché du travail, par exemple). Les différences dans la maîtrise du fonctionnement du système éducatif et du marché du travail contribuent elles aussi aux inégalités d'héritage immatériel⁴⁵, de même que l'homogamie, autrement dit la tendance à s'attacher un partenaire issu du même groupe social que soi. Tous ces éléments contribuent à la reproduction des inégalités.

Pour Bourdieu et Passeron, la construction des préférences dépend également des attentes de la famille et de la société : « Selon que l'accès à l'enseignement supérieur est collectivement ressenti, même de manière diffuse, comme un avenir impossible, possible, probable, normal ou banal, c'est toute la conduite des familles et des enfants [...] qui varie, parce qu'elle tend à se régler sur ce qu'il est "raisonnablement" permis d'espérer. »⁴⁶. Les individus vont donc intérioriser les attentes de leur entourage, lesquelles, dans une société relativement immobile, correspondent plus spontanément au parcours de leurs parents.

En Europe, la réussite scolaire des enfants dépend encore fortement de l'origine sociale des parents (figure 6). Mais les inégalités d'accès à l'éducation diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction de l'accessibilité et de la qualité de l'offre. Au Royaume-Uni, des études récentes⁴⁷ ont montré que, dans les 200 meilleurs établissements scolaires, 5,1 % seulement des étudiants bénéficient de repas gratuits à la cantine (un indice d'origine sociale modeste), contre plus de 13,6 % au

42 Kohli M. et al., *Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Erbschaften und Vermögensverteilung. Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)*, DIW, Berlin, 2005, accessible sur www.bmas.de/portal/181 (en allemand).

43 Destatis, Statistisches Bundesamt Deutschland, *Finanzen und Steuern. Erbschaft- und Schenkungsteuer 2007*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2009, www.destatis.de/jetsp (en allemand).

44 Rickens C., « Ungerechte Besteuerung: Warum Deutschlands Reiche immer reicher werden », *Spiegel online*, 11 avril 2011, accessible sur www.spiegel.de/wirtschaft (en allemand).

45 Voir Nunn A., *Projet de rapport visant à promouvoir la mobilité sociale en tant que contribution à la cohésion sociale*, texte écrit pour le Comité européen de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, Strasbourg, mai 2011.

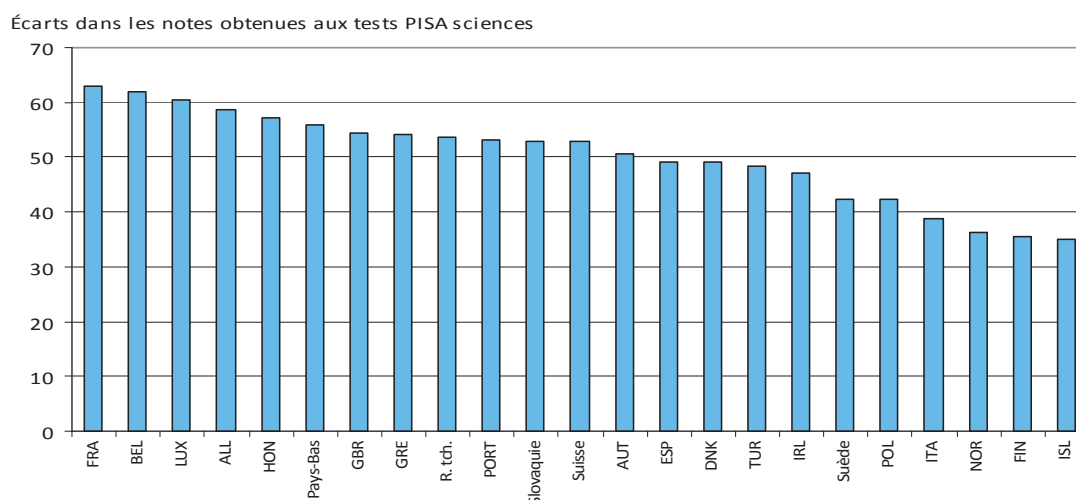
46 Bourdieu P. et Passeron J.C., cités par Lahire B., « Comment la famille transmet l'ordre inégal des choses », *Observatoire des inégalités*, 10 janvier 2012.

47 Sitton Trust (2008) et Milborn Report (2009), cités par The New Economic Foundation, *Why the Rich are Getting Richer*, NEF, Londres, 2011.

niveau national, et que les personnes issues d'écoles indépendantes sont majoritaires dans les professions les mieux rémunérées, alors que ces écoles ne scolarisent que 7 % des élèves du pays. Parmi les éléments identifiés comme étant source d'inégalités dans l'éducation figure notamment la coexistence d'un système éducatif privé, où les parents paient l'accès à la qualité, et d'un système public de qualité inégale, les meilleurs établissements étant concentrés dans les quartiers chers, donc moins accessibles aux parents aux revenus modestes. En matière scolaire, les pays scandinaves font souvent figure d'exemple, les familles moins fortunées pouvant accéder gratuitement à un système éducatif où les différences de qualité sont moins marquées. Un accès universel à une éducation de qualité uniforme est donc un facteur de mobilité. La réduction des inégalités entre établissements scolaires renforce également la mixité sociale, les parents aux revenus plus élevés étant moins incités à acheter une éducation de meilleure qualité – ce qui accroît le capital social de l'élève, son réseau de connaissances s'élargissant par contact avec d'autres groupes sociaux. Ainsi, l'existence d'une éducation de qualité accessible à tous contribue-t-elle non seulement à la mobilité sociale et à la réduction des inégalités, mais également à la cohésion de la société.

Un niveau d'éducation élevé peut faciliter l'accès au marché du travail et à une bonne rémunération : malgré la crise, les personnes ayant achevé le cycle d'enseignement supérieur trouvent en effet plus facilement un emploi et perçoivent des salaires en moyenne plus élevés. Toutefois, la crise et l'augmentation du nombre de jeunes diplômés ont fait perdre de leur valeur aux titres de l'enseignement supérieur : un même diplôme ne donne plus accès au même type de poste qu'il y a trente ou cinquante ans, ni à la même stabilité.

Figure 6 : Influence du milieu parental⁴⁸ sur le résultat des élèves du secondaire au test Pisa (2006)⁴⁹



Note : L'effet du contexte individuel correspond à l'écart de performance sur l'échelle des scores en sciences du Pisa associé avec l'écart entre les quartiles supérieur et inférieur de la distribution moyenne de l'indice Pisa du statut économique, social et culturel calculé au niveau de l'élève.

Presque partout en Europe, on observe des différences importantes de taux d'emploi en fonction des niveaux de formation.

Comme l'illustre la figure 7, l'accès à l'enseignement supérieur est fortement conditionné par le milieu social. La continuité de l'accès à l'enseignement supérieur sur deux générations est particulièrement marquée dans les pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne et Grèce). Inversement, dans plusieurs pays scandinaves, on observe une différence moindre, de rémunération et de taux d'emploi, entre les personnes ayant fait des études supérieures et celles qui n'en ont pas fait, et, dans certains d'entre eux, une continuité moindre de l'accès à l'enseignement supérieur.

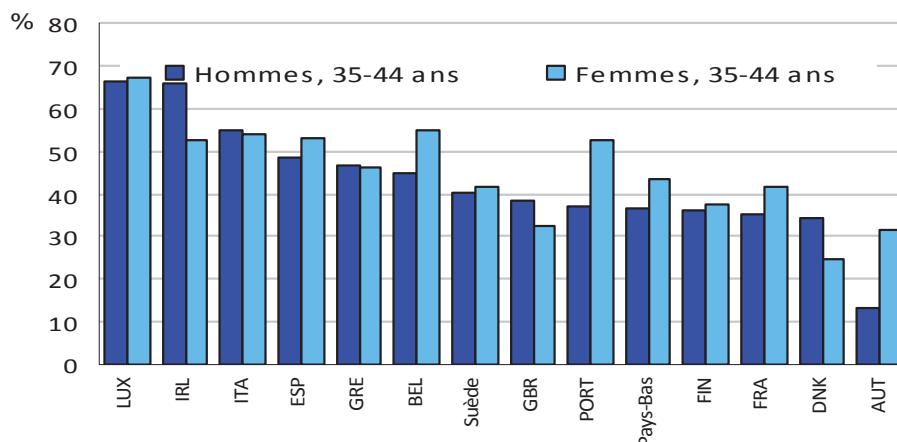
De nombreux facteurs contribuent à la mobilité ou à la stabilité dans l'accès à l'enseignement supérieur. Le premier d'entre eux est d'ordre financier, des frais d'inscription élevés pouvant empêcher d'entrer à l'université ; mais ce n'est pas le seul. Entrent aussi en ligne de compte les résultats obtenus dans le primaire et le secondaire, la capacité à financer

48 Gradient socio-économique, avec prise en compte des différences de répartition entre pays.

49 Calculs de l'OCDE à partir de la base de données Pisa 2006 de l'OCDE, in OCDE, 2010, « Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE », *op. cit.*

des cours de soutien pour faciliter l'accès à des universités de qualité, ainsi que les choix faits par les élèves et leurs parents (dictés par une perception plus ou moins aiguë du risque, par une connaissance plus ou moins poussée du système éducatif et du marché du travail, par le désir plus ou moins vif d'aider ses enfants à devenir économiquement indépendants, etc.)⁵⁰.

Figure 7 : Continuité de l'accès à l'enseignement supérieur sur deux générations (années 2000) (en %)



Graphique élaboré à partir des données OCDE, Réformes économiques : objectif croissance 2010, OCDE, Paris, 2010.

Le cumul des continuités entre parents et enfants en matière éducative entrave la mobilité intergénérationnelle en matière d'emploi et de revenu. Les personnes les moins bien formées sont plus souvent frappées par le chômage et perçoivent des salaires plus faibles ; et elles auront ensuite plus de mal à changer de métier, la rigidité professionnelle restant la norme dans la plupart des pays européens. Un bon héritage matériel et immatériel facilite au contraire l'accès à un premier emploi et l'évolution professionnelle (les parents pouvant financer des périodes longues de transition, comme les stages, peu ou pas rémunérés).

Certains types de discriminations accentuent également l'immobilité sociale. Celles que subissent les personnes en situation de pauvreté sont notamment liées au lieu de résidence (vivre dans un quartier populaire peut être un handicap dans la course à l'emploi), mais aussi aux codes linguistiques, culturels ou comportementaux. Les discriminations liées à l'origine nationale sont maintenant bien repérées : une enquête menée par l'université d'Evry⁵¹ a permis de vérifier qu'en France, porter un nom d'origine marocaine réduit les possibilités d'accès à certains emplois.

Des mesures prises au cours des dernières années dans certains pays d'Europe, comme la baisse des impôts sur l'héritage ou la hausse des frais de scolarité, renforcent cette tendance à l'immobilité sociale. L'existence de services publics de qualité accessibles à tous est essentielle si l'on veut enrayer cette tendance. Cela est vrai, on vient de le voir, pour l'éducation, mais ça l'est aussi pour d'autres domaines comme la santé. Des services publics universels et de qualité non seulement permettent à tous (y compris aux plus riches) d'accéder à une meilleure qualité de vie, comme le soulignent Pickett et Wilkinson⁵², mais encouragent aussi la mixité sociale et renforcent la cohésion sociale. Ils peuvent également permettre de combattre certaines discriminations.

Reste que, compte tenu de la précarisation des conditions de travail, de l'augmentation du chômage, de la concentration des richesses et de la croissance des inégalités, la mobilité sociale risque désormais de se faire vers le bas, notamment pour les jeunes nés à partir des années 1980, qui craignent de voir leurs conditions de vie se dégrader par rapport à celles de leurs parents.

50 En France, les enfants d'ouvriers, inactifs et employés, représentaient 56 % des effectifs des classes de sixième (première année du secondaire) en 1995, mais plus que 16 % des inscrits en classe préparatoire aux grandes écoles en 2002 et 12,4 % des élèves de la prestigieuse Ecole nationale d'administration pour la promotion de 2009/11. Voir Alternatives économiques et Observatoire des inégalités, *Les inégalités en France, Alternatives économiques*, hors-série poche 43, mars 2010, p. 34.

51 *Ibid.*

52 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level. Why equality is better for everyone*, Penguin Books, Londres, 2010.

La nouvelle pauvreté des enfants

L'immobilité sociale paraît encore plus inquiétante lorsque l'on constate les conditions de pauvreté auxquelles des millions d'enfants sont soumis aujourd'hui. Nous sommes témoins des conditions difficiles faites aux enfants dans le contexte de la « crise » économique et financière, et de la façon dont elles compromettent leur avenir – au point que, dans bien des cas, on pourrait parler de négation de l'enfance. Et pourtant le droit à l'enfance a été solennellement consacré au XX^e siècle, donnant l'impression que les droits des enfants sont inviolables.

Dans la déclaration des Nations Unies de 1959, on pouvait déjà lire que, « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, que celle-ci s'applique à l'enfant lui-même ou à sa famille » (principe 1), « l'enfant doit bénéficier d'une protection spéciale et se voir accorder des possibilités et des facilités par l'effet de la loi et par d'autres moyens, afin d'être en mesure de se développer d'une façon saine et normale sur le plan physique, intellectuel, moral, spirituel et social, dans des conditions de liberté et de dignité » (principe 2).

N'est-il pas frappant de voir à quel point ces mots sont éloignés de la réalité vécue par les enfants immigrés enfermés dans les centres de rétention européens, enfermement légitimé par la Directive européenne 2008/115 CE ? Ou par les enfants refoulés vers la Libye par la police italienne entre 2009 et 2010 (car, dans les bateaux refoulés en Méditerranée, il y avait des enfants) ? Ou encore par les enfants ukrainiens, moldaves ou roumains abandonnés par des mères contraintes d'aller travailler dans les familles de pays plus riches pour permettre à leurs enfants d'avoir accès à l'éducation et à un minimum de bien-être matériel ? La souffrance de ces « orphelins sociaux », voire le nombre aujourd'hui croissant de suicides parmi eux, est désormais largement documentée⁵³.

Mais les enfants immigrés ou les fils et filles d'immigrés ne sont pas les seuls à vivre dans des conditions

insoutenables dans l'Europe d'aujourd'hui. Dans les pays européens les plus riches, des millions d'enfants ont perdu toute perspective d'avenir en raison de leur état de pauvreté. En 2007 déjà, l'Unicef avait mis en garde contre la précarité des conditions de vie que trop d'enfants connaissaient dans les 24 pays les plus riches du monde. En 2012, dans son dernier rapport⁵⁴ portant sur la situation des mineurs dans les 35 pays les plus riches, la même organisation parle de « pauvreté de l'enfance en temps de crise » et dénombre plus de 30 millions d'enfants vivant dans la pauvreté.

La réduction des ressources destinées à la sécurité sociale, à l'instruction, à la santé, est plus lourde de conséquences pour les enfants que pour les adultes, que ce soit en termes temporels ou existentiels, car, pour les premiers, un présent difficile hypothèque aussi l'avenir.

Cette violation des droits des enfants semble être perçue comme un effet collatéral parmi d'autres des difficultés de la période, au point qu'on en oublie presque que les effets de la crise sur la population dépendent surtout des choix politiques faits en matière de redistribution des ressources et de priorités. Il ne s'agit donc pas seulement de non-application d'un droit. Cette régression doit nous alerter sur l'éventualité d'une remise en cause du caractère « sacré » de l'enfance dont il a été question dans les écrits occidentaux de ces dernières décennies. Les violations des droits des enfants risquent de devenir normalité, dans les discours officiels comme dans le « sens commun ».

Quatre cent mille enfants souffrent de la famine en Grèce, nous disent le comité grec de l'Unicef et l'université d'Athènes ; le nombre d'enfants qui arrivent à l'école sans avoir pris de petit-déjeuner augmente considérablement dans certains quartiers de Lisbonne ; des enfants travaillent à Naples pour 50 euros par mois... Est-il possible que, face à la nécessité urgente d'intervention, l'on se montre incapable ne serait-ce que de discuter des mesures à prendre aux niveaux national et européen (au prix, si besoin, d'un déplacement des ressources allouées à d'autres secteurs) ?

1.4. L'incapacité à penser la société future

La polarisation économique et sociale croissante ainsi que la détérioration des conditions de vie sont indissociables d'un manque, de la part des décideurs politiques, de perspectives sur le long terme, capables de donner la priorité à la cohésion et à la solidarité sociales ou, tout simplement, à la coexistence civile. Une telle absence d'horizon sur le plan des valeurs, source de déséquilibres de tout ordre, fait qu'il est impossible d'imaginer sur quelle base construire l'avenir de nos sociétés.

53 Voir *Left Behind, Dossier sugli orfani bianchi rumeni*, L'Albero della Vita Onlus, 2010, accessible sur www.alberodellavita.org/download.php?t=pubblicazioni&id=5.

54 Centre de recherche Innocenti, *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*, Unicef, 2012, accessible sur www.unicef-irc.org/publications/660.

► L'histoire se répète-t-elle?

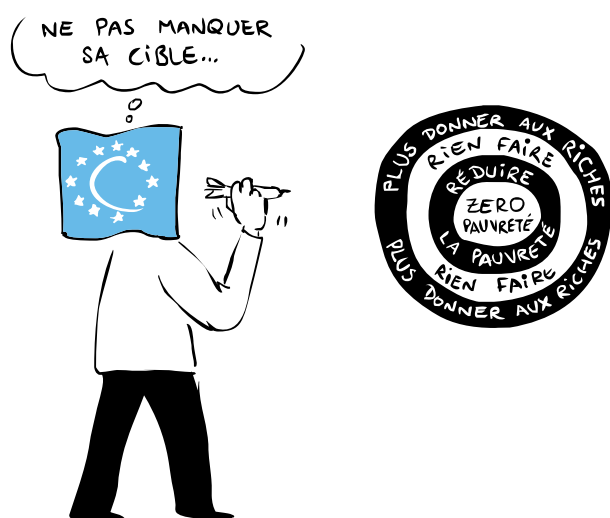


Après 1945, chacun reconnaissant que la pauvreté avait été l'un des principaux facteurs de déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, une puissante tendance se fit jour, dans différents pays et contextes, en faveur d'une politique de développement et de bien-être passant par une redistribution des richesses, par une réforme de l'éducation et de la santé et par l'instauration de droits universels. Atteindre des niveaux socialement acceptables dans différents domaines de l'existence semblait être un objectif politique largement partagé. Le plan Marshall et ses encouragements au travail en Allemagne, la « guerre à la pauvreté » aux États-Unis, les engagements gouvernementaux en faveur de la croissance, de l'offre et de la demande en matière d'emploi en France, en Italie et au Japon en sont une illustration. Pour les pays développés, la période 1950-1973 représente « l'âge d'or », à en croire le célèbre statisticien Angus Maddison. Un âge d'or né d'un assemblage politico-institutionnel spécifique, fait de libéralisme dirigé, de soutien mutuel et de coopération, de règles d'interaction claires, d'engagement politique en faveur d'une pleine exploitation des ressources, de politiques de redistribution et de fiscalité actives. La gestion du budget était alors considérée comme un moyen de parvenir à l'équilibre macroéconomique, ce qui rompait avec le principe d'équilibre budgétaire prévalant avant la guerre quel que soit l'état de l'économie. C'est également dans cette période qu'un ensemble de droits sociaux ont été conçus et inscrits dans différents textes normatifs nationaux, européens et internationaux. A travers les stratégies diverses et de longue haleine élaborées par différents partis politiques, le rôle actif et reconnu joué par les syndicats dans les négociations collectives, le soutien apporté par les ONG aux groupes sociaux vulnérables, se sont forgés des modèles de techniques pour la promotion du choix en matière sociale.

Après 1975, on observe un net changement de contexte politique, économique et idéologique. La révolution conservatrice de Reagan et Thatcher devient le cadre dans lequel s'inscrivent toutes les politiques publiques, favorisant la libéralisation, les dérégulations, les privatisations et le retour de la marchandisation. Lentement, progressivement, la tendance s'impose dans tous les pays de l'Union européenne, engendrant une réduction graduelle et durable des rémunérations, une baisse de la part du PIB revenant aux salaires, une concentration de la richesse et des revenus et une érosion du marché du travail. Avec l'intégration des pays postsocialistes dans l'UE, le processus s'accélère significativement. De multiples raisons ont contribué à cette évolution. Lors de la transition, les niveaux de vie – qui, dans la période d'après-guerre, étaient plus ou moins garantis, ainsi que le plein-emploi – se sont effondrés, les politiques étant dominées par des formes extrêmes d'idéologie néolibérale. Alors que l'intégration dans l'UE constituait un espoir pour bon nombre de citoyens, les critères d'intégration⁵⁵ n'ont pris en compte aucune des dimensions sociales, et l'adhésion des nouveaux États membres s'est traduite par une baisse significative du niveau moyen de l'UE sur tous les indicateurs sociaux. Cela a compromis les objectifs officiels initiaux de la Stratégie de Lisbonne (plein-emploi, économie de la connaissance et éradication de la pauvreté), qui ont été revus à la baisse avec l'Agenda de Lisbonne révisé de 2005. A partir de 2007, il est devenu clair que la tendance qui est à l'œuvre, ce n'est pas que les conditions de vie des nouveaux États membres se rapprochent de celles en vigueur dans les anciens, mais bien l'inverse. Les crises que traversent la Grèce, le Portugal et l'Irlande sont des indices assez nets d'une régression des anciens États membres, régression qui les rapproche des conditions en vigueur dans les nouveaux – mais ce pourrait bien n'être que la pointe de l'iceberg. Le renversement de tendance

55 Critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993 puis précisés par le Conseil européen de Madrid en 1995 : avoir mis en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; avoir institué une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ; avoir la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ; avoir créé les conditions de son intégration par l'adaptation de ses structures administratives.

idéologique, qui s'est nourri des politiques mises en œuvre, a redonné vie aux principes ayant engendré la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale. Et les mêmes principes semblent produire les mêmes effets. Quoi qu'il en soit, l'UE se trouve bel et bien piégée dans un développement porteur de crise, et certains pays affichent désormais des indicateurs macroéconomiques du même ordre, voire plus faibles que ceux de la Grande Dépression.



► La dilution des perspectives

A première vue, la lutte contre la pauvreté est une priorité en Europe. L'Union européenne et ses Etats membres se sont en effet résolument engagés à agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans son agenda social 2005-2010, la Commission a proposé de faire de l'année 2010 l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, afin de réaffirmer et consolider l'engagement pris par l'UE au moment du lancement de la Stratégie de Lisbonne, à savoir donner « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté ». La déclaration relative à l'instauration de l'Année européenne 2010 proclame de nouveaux principes directeurs (voir ci-dessous).

L'Union européenne et les objectifs et principes directeurs de l'année 2010⁵⁶

1. Les objectifs et les principes directeurs de l'Année européenne sont les suivants :

a. *Reconnaissance des droits* : reconnaître le droit fondamental des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société. L'année européenne sensibilisera davantage le public à la situation des personnes confrontées à la pauvreté, en particulier celle des catégories ou des personnes en situation de vulnérabilité, et contribuera à promouvoir leur accès effectif aux droits sociaux, économiques et culturels, ainsi qu'à des ressources suffisantes et à des services de qualité. L'année européenne aidera également à combattre les stéréotypes et la stigmatisation ;

b. *Responsabilité partagée et participation* : accroître l'adhésion du public aux politiques et actions d'intégration sociale, en soulignant la responsabilité à la fois collective et individuelle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que l'importance de promouvoir et de soutenir le bénévolat. L'année européenne favorisera la participation des acteurs publics et privés, entre autres par le biais de partenariats dynamiques. Cela favorisera la prise de conscience et l'engagement, et offrira des possibilités de participation à tous les citoyens, en particulier à

ceux ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté ;

c. *Cohésion* : promouvoir une société vouée à la cohésion en sensibilisant le public aux avantages que comporte, pour tous les citoyens, une société sans pauvreté permettant une répartition équitable et dans laquelle personne n'est marginalisé. L'année européenne favorisera l'instauration d'une société qui soutient et développe la qualité de vie, y compris la qualité des qualifications et de l'emploi, le bien-être social, y compris le bien-être des enfants, et l'égalité des chances pour tous. Elle garantira, en outre, le développement durable et la solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle, ainsi que la compatibilité avec l'action menée par l'Union européenne dans le monde entier ;

d. *Engagement et action concrète* : réitérer l'engagement politique ferme de l'Union européenne et des Etats membres à donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et promouvoir cet engagement et des actions à tous les niveaux de gouvernance. En tirant parti des réalisations et des potentialités de la Méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale, l'année européenne renforcera l'engagement politique en faveur de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en cristallisant l'attention politique et en mobilisant tous les acteurs concernés, et donnera un nouvel élan à l'intensification de l'action des Etats membres et de l'Union européenne dans ce domaine.

56 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Décision n° 1098/2008/CE du 22 octobre 2008 sur « l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (2010); adoptée par le Parlement européen et le Conseil, elle a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 298 du 7 novembre 2008.

Malgré cet affichage d'objectifs ambitieux, il semble bien que l'une des caractéristiques du moment que nous sommes en train de vivre soit la dilution des perspectives et une rapide dévalorisation de l'idée de construction sociale européenne. Bien que la mémoire collective et individuelle puisse paraître bien courte, la tendance décrite est si puissante qu'on peut facilement la percevoir dans la vie de tous les jours. Une dame grecque de la classe moyenne, âgée de 38 ans, déclarait ainsi : « Lorsque moi et mon frère nous avons autour de 20 ans, nos parents nous disaient que nous ne savions rien des difficultés de la vie. Ils avaient vécu la période de la guerre civile grecque, n'avaient pas eu les moyens de faire des études, avaient eu du mal à se nourrir. Trente ans plus tard, on avait l'impression d'un progrès, et les difficultés semblaient être l'affaire du passé. Or aujourd'hui nous n'avons plus de travail, et nous ne pouvons offrir à nos enfants l'éducation que nous avons reçue ; ils sont en fait plus proches de nos parents que nous, et je me demande ce que je vais leur dire lorsqu'ils auront 20 ans – je leur dirai peut-être : vous ne savez rien des difficultés de la vie, nous avons traversé la crise, nous n'avons pas de travail, nous avons des problèmes de survie... Mais il se pourrait que ce soit encore pire que maintenant, qui sait ? » Il est étonnant que cela se produise alors que l'UE et le monde n'ont jamais été aussi riches, qu'il n'y a jamais eu autant de personnes éduquées et autant de techniques sophistiquées qui sont source de bien-être. Comme il est étonnant que ces choix politiques aient été faits parmi un large éventail de possibilités, car cette évolution n'a rien de naturel ni d'obligé. Au cœur de bien des justifications idéologiques des réformes entreprises, on trouve de supposées défaillances, associées à l'idée d'une restriction des ressources disponibles. Or des analyses montrent clairement qu'une large disponibilité de ressources n'est pas en soi une garantie de développement économique ; que leur relative pénurie peut pousser au rassemblement ; et que l'organisation de la société joue dans ce domaine un rôle plus décisif que les ressources. Si l'on remonte plus loin dans l'Histoire, on se rend d'ailleurs compte qu'elles n'ont jamais été aussi abondantes.

Mais ce n'est pas là le seul paradoxe. Des processus de création de ressources superflues sont à l'œuvre au sein de l'UE, les faits le prouvent. Cela mérite un débat global, car cela concerne tous les types de ressources – humaines, matérielles, financières, cognitives, etc.

Comment expliquer ce phénomène ? Par l'ignorance ou par le manque de volonté des politiques ? Ceux-ci mènent-ils intentionnellement les sociétés vers le déclin ? Dégradent-ils volontairement les conditions de vie – en restreignant l'accès à l'éducation et à la santé, en s'attaquant aux droits humains, en portant atteinte à la vie et à la santé des populations, en érodant les fondements de l'altruisme que sont les idées de justice et d'équité ?

► La dérégulation et ses conséquences sur les sociétés démocratiques

La montée actuelle de la pauvreté et des inégalités a été sérieusement encouragée par une tendance à la dérégulation qui, de manière plus ou moins marquée, touche tous les Etats européens. Même si le caractère problématique de ces dérégulations ne devient évident que lorsque le secteur bancaire et financier est concerné, le fait est qu'elles sont déjà en cours pour ce qui touche au marché du travail et aux droits sociaux. Au lieu de contribuer à atténuer ou à remplacer des régulations devenues désuètes et inadéquates, les dérégulations peuvent par leur caractère systématique produire une sorte de vide dans lequel de puissants groupes privés parviennent à substituer à la rationalité sociale leurs propres intérêts, en les présentant comme bénéfiques pour tous. Si un processus de dérégulation peut jouer un rôle spécifique dans certains contextes particuliers et pour une brève période, le fait de l'imposer de façon systématique sur une longue période crée un vide rapidement compensé par des règles tacites, obscures et ignorées du public. Or les sociétés occidentales contemporaines sont affectées par un processus de dérégulation vaste et durable, qui affaiblit le pouvoir de négociation des syndicats, d'où de moindres capacités à représenter les intérêts des groupes vulnérables, ainsi que le pouvoir de représentation des institutions démocratiques. Les partis politiques se transforment en structures hiérarchiques dont les organes dirigeants gagnent en influence : ils manquent de perspectives stratégiques à long terme, et les mécanismes permettant de faire remonter les exigences de la base sont grippés. Le fossé ne cesse de s'élargir entre les objectifs officiels et les résultats effectifs des politiques mises en œuvre, reflétant la distance croissante qui sépare les acteurs politiques officiels des intérêts du plus grand nombre. Le pouvoir grandissant d'entités non élues, comme le marché ou la finance, transforme le paysage politique, celles-ci imposant leurs perspectives à la société en se cachant derrière des concepts vagues comme celui de mondialisation. Dans les pays postsocialistes, ce phénomène se manifeste avec encore plus d'évidence : souvenons-nous des réformes de la protection sociale menées au début du XXI^e siècle ou des baisses d'impôts qui ont été mises en place dans toute la région. Mais les meilleurs exemples d'une logique dérégulatrice imposée par un pouvoir non élu restent

sans conteste les mesures prises par les Premiers ministres en poste en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce. Ce processus s'accompagne également de l'érosion des syndicats, sous l'effet d'un modèle de restructuration qui, misant sur une montée en puissance des petites et moyennes entreprises, encourage l'extension de la flexibilité du travail et des contrats courts, engendre une montée du chômage, suscite la passivité et le désengagement. A quoi s'ajoute l'impact spécifique des mesures dites d'austérité et de lutte contre la crise. Dans un contexte de fragmentation sociale, les syndicats, privés de toute volonté politique de consolider, voire simplement de protéger leur fonction, sont acculés à une position défensive.

La tendance générale à la dérégulation est en outre encouragée par des médias qui se font généralement les porte-voix des puissants et qui, en raison de leur grande dépendance vis-à-vis des groupes financiers, se soumettent à la censure et à l'autocensure.

Tous ces processus mettent en danger l'essence profonde de la démocratie, une démocratie qui, parfois, comme dans l'exemple grec de proposition de référendum sur les mesures d'austérité, semble inspirer de la crainte – avec pour conséquence une perte de légitimité des institutions politiques nationales et de confiance dans les dynamiques représentatives.

► Une consommation non soutenable fondée sur le gaspillage

La plupart des marchandises produites pour la consommation – le dernier modèle de voiture, les chaussures de marque, le énième téléphone portable – ne correspondent pas à un besoin essentiel, qu'il soit privé ou public. Et pourtant, du point de vue de l'Etat et des entreprises, ces marchandises sont nécessaires dans la mesure où leur production contribue à la croissance de l'économie nationale. Ainsi conçue, la « croissance » n'a qu'un caractère quantitatif (la production pour la production) – point de vue totalement irresponsable, désormais. Le besoin de consommer est alimenté artificiellement, par manipulation de la demande au moyen d'investissements massifs dans le marketing. Celui-ci est conçu pour convaincre les consommateurs qu'ils ont besoin de marchandises superflues, censées répondre à leurs désirs, donc perçues comme utiles. En faisant ainsi enfler la consommation, il contribue parfois à la dégradation des biens communs (par exemple les publicités pour l'eau en bouteille). Comme l'écrivait Tim Cooper, « l'incitation à la consommation est telle dans les pays industrialisés que l'avenir est sérieusement menacé : on accorde plus de valeur aux marchandises et aux services destinés à une consommation immédiate qu'à ceux que l'on pourrait consommer plus tard. De plus, les consommateurs potentiels prennent d'abord en compte les avantages personnels qu'ils peuvent tirer à court terme de leurs achats, sans s'intéresser à leur coût social et environnemental »⁵⁷.

L'individu isolé, coupé de sa communauté, succombe par nature à cette manipulation, car il est parfaitement adapté aux exigences productives du marché, pour qui il s'agit de vendre ses produits à la « foule solitaire »⁵⁸. La fiction individualiste promue par la tradition libérale (le mythe de Robinson Crusoé) déconnecte le besoin des nécessités de la survie (lesquelles peuvent être satisfaites de manières diverses, mais sans variations quantitatives) et crée le besoin en le modelant sur ce qui peut le satisfaire (économie de l'offre). Le quantitatif prend ainsi le dessus sur le qualitatif. Car plus un besoin est induit, plus il croît et plus il génère un revenu. C'est précisément pour créer de nouveaux besoins que la stratégie de marketing a été mise au point. En encourageant l'égoïsme et le narcissisme, le marketing a produit des comportements aux conséquences écologiques dévastatrices. L'individu isolé établit sa relation sociale contractuelle avec les objets, les marchandises, plutôt qu'avec ses camarades ou ce qui l'environne et le nourrit. Son principal horizon relationnel est fixé « objectivement » par le prix qu'il doit payer pour satisfaire des besoins sans cesse plus sophistiqués.

Le marketing sert aussi à la promotion du secteur public. Lorsque la somme des marchandises produites est trop énorme, l'intervention des pouvoirs publics devient parfois vitale pour aménager cette surabondance (par exemple pour construire des routes et des parkings pour les voitures). Le marketing d'Etat ciblé est alors souvent appelé « propagande ».

Malheureusement, l'écologie et la pensée « systémique », qui montrent que ces dynamiques sont dévastatrices pour la vie collective, sont assez absentes de la vie politique contemporaine.

57 Cooper T., « Biens communs et environnement : pour une consommation synonyme de bien-être et de progrès », in Conseil de l'Europe, *Repenser le progrès et assurer un avenir pour tous : les leçons de la crise*, coll. « Tendances de la cohésion sociale », n° 22, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, p. 139-157.

58 Riesman D. et al., *The Lonely Crowd. A Study of the Changing American Character* (1950), Yale University Press, New Haven, 2001.

► Richesse virtuelle et pauvreté matérielle : le système financier et ses conséquences concrètes



Du fait de sa capacité – sanctionnée par les institutions – à produire de l'argent, le système financier est devenu le fer de lance des processus que nous venons de décrire. Ce qui était autrefois des garanties et des biens publics prend à présent la forme d'actifs financiers dont la valeur se négocie sur le marché mondial des capitaux, un marché où, c'est le moins qu'on puisse dire, on ne se soucie guère de reproduction sociale. On en trouve une bonne illustration dans la façon dont les fonds de pension privés sont devenus le carburant des grosses opérations financières ; ou dont le droit de posséder un logement, autre droit ancien, s'est transformé en dette permettant aux banques de transférer régulièrement dans leurs caisses une part des ressources des familles.

Mais ce processus appelé « financiarisation » ne se contente pas de transformer d'anciens droits et services sociaux de citoyens en avoirs cotés sur les marchés financiers et immobiliers ; il s'empare aussi de nouveaux espaces qu'il mercantilise. Des biens naturels comme l'air, l'eau, la terre ou l'énergie subissent une nouvelle colonisation financière qui les soumet, eux et leurs usagers, à un mode d'accumulation intensif en matériaux et en déchets. Parallèlement, des relations sociales traditionnellement étrangères au marché, comme le soin, deviennent l'occasion de faire des affaires, occasion justifiée par la dissolution des relations sociales engendrée par la marchandisation et la financiarisation de la vie quotidienne.

Ces processus régressifs de colonisation de toutes les dimensions de la vie sociale font subir de fortes tensions à tout ce qui constitue la sphère de la reproduction. Ces tensions peuvent se lire comme une forme de précarité généralisée qui se traduit par un besoin de vivre au jour le jour, et nous ramènent à ce présent permanent qui a toujours été ce dont les classes dépossédées font l'expérience. Si cette précarité affecte la société tout entière, c'est sur les vies et les corps de ceux qui ne sont pas adaptés ou qui n'ont pas accès à la sphère de production du marché que ses effets sont le plus perceptibles. L'expropriation des biens communs et publics indispensables à une vie digne a des conséquences dramatiques sur la majorité de la population. Comme Luciano Gallino l'a récemment affirmé, « dans le cadre de la financiarisation de l'économie, profits, bénéfices et dividendes sont dépensés de façon socialement improductive, avec pour double effet pervers d'augmenter à la fois la richesse privée et la pauvreté publique »⁵⁹.

► Dette publique et dette privée

L'endettement est sans aucun doute un autre des phénomènes contribuant à l'appauvrissement et à la croissance des inégalités. Chaque jour ou presque, il est question dans les médias de dette publique. Mais quel est le rapport entre celle-ci et l'endettement des ménages ?

59 Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, op. cit. (traduction non officielle).

Depuis les années 2000, la dette publique représente une part croissante de l'économie de nombreux pays européens ; mais c'est aussi le cas de la dette privée. Selon une récente étude du McKinsey Global Institute⁶⁰, l'endettement des ménages a significativement progressé dans plusieurs pays d'Europe entre 2000 et 2008 : au Royaume-Uni, il est passé de 105 % à 160 % du revenu disponible, en Suisse de 166 % à 180 %, en France de 48 % à 69 % ; mais en Espagne et en Italie la progression est encore plus nette : respectivement de 69 % à 130 % (soit une hausse de 88 %) et de 34 % à 60 % (soit une hausse de 76 %). Les bulles immobilières ont joué un grand rôle dans ce phénomène. En Espagne, le nombre de familles expulsées de leur logement à la suite d'un défaut de paiement était de plus de 58 000 en 2011⁶¹. En Irlande, également très touchée par la bulle immobilière, les prix des maisons ont chuté de plus de 60 % au cours des cinq dernières années⁶² et de nombreux propriétaires n'ont pu rembourser leur emprunt.

Le nombre de personnes surendettées croît dans de nombreux pays, la crise, la hausse du chômage et la baisse des salaires ayant, semble-t-il, accéléré le mouvement. Le surendettement est une notion complexe, définie différemment d'un pays à l'autre – selon une recommandation de 2007 du Conseil des ministres européen⁶³, une personne est surendettée lorsqu'elle se trouve dans une « situation dans laquelle le service de la dette [...] dépasse sa capacité de paiement sur une longue période ». En France⁶⁴, le nombre de dossiers de surendettement déposés devant la Banque de France a augmenté de 5,5 % entre septembre 2010 et août 2011, ceux des personnes ou ménages en incapacité de paiement en représentant 55,8 %, contre 35,2 % avant la crise.

La personne en situation de pauvreté est de plus en plus caractérisée par sa dette. En même temps qu'on est passé de l'emploi stable à l'emploi précaire, un autre glissement s'est produit : les travailleurs ne sont plus définis d'abord par ce qu'ils font, mais par ce qu'ils doivent. Désormais, en Europe, il est quasiment impossible de vivre sans contracter des dettes conséquentes : à la suite de l'augmentation des droits d'inscription, les étudiants doivent emprunter pour payer leurs études ; pour acheter un logement, il faut faire un emprunt ; la voiture est de plus en plus souvent achetée à crédit, comme bien d'autres marchandises ; et même les soins médicaux exigent dans bien des cas de s'endetter. L'endettement est une condition en voie de généralisation rapide.

Dans bien des cas, le *debtfare* tend à se substituer au *welfare*. En d'autres termes, comme les biens fournis jusque-là gratuitement ou à bas coût par l'Etat – éducation, logement, transport, etc. – ne sont plus disponibles que contre paiement de sommes conséquentes, la plupart des personnes n'ont plus d'autre solution, pour satisfaire des besoins humains et sociaux de base, que de s'endetter⁶⁵.

Le fait que la figure de l'endetté devienne de plus en plus banale est le signe d'un tournant anthropologique en cours. La dette individuelle fonctionne tout d'abord comme mécanisme disciplinaire : si l'on est endetté, on doit travailler. L'étudiant qui sort de l'université couvert de dettes doit prendre le premier travail bien payé qui se présente ; il ne peut s'autoriser à faire une pause pour poursuivre ses études plus tard, car il doit rembourser. En cela la dette fonctionne comme une éthique du travail, mais une éthique à courte vue, puisqu'elle fait obstacle au développement éventuel de capacités supérieures.

La dette personnelle représente par ailleurs une force morale individualisante. L'endetté est personnellement responsable de ses dettes – est-ce un hasard si le mot allemand pour « dette », *Schuld*, signifie aussi « faute », comme le faisait remarquer Nietzsche ? –, et cela même lorsqu'il a emprunté pour satisfaire des besoins de base. La faute des endettés sert de justification aux politiques d'austérité, qui leur en font constamment porter la responsabilité⁶⁶.

Pour finir, la généralisation de l'endettement personnel met en lumière l'étendue des inégalités en Europe. Si le slogan « Nous sommes les 99 % » lancé par le mouvement Occupy Wall Street a trouvé un tel écho à travers le monde, c'est parce qu'il permettait de mettre des mots sur la

60 Roxburgh C., et al., *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences*, McKinsey Global Institute, 2011, p. 24.

61 Efe, « Los desahucios alcanzan un récord durante 2011 con 58.241 expedientes », *El País*, 30 mars 2012, accessible sur http://economia.elpais.com/economia/2012/03/30/actualidad/1333098223_088804.html.

62 O'Carroll L., « Ireland's house prices at lowest levels since 2000 », *The Guardian*, 3 janvier 2012, accessible sur www.guardian.co.uk/business/2012/jan/03/ireland-house-prices-2000-levels.

63 Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2007)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement, adoptée le 20 juin 2007.

64 Alet C., « La spirale du surendettement des ménages », in *Alternatives économiques, La dette et ses crises. Alternatives Economiques Hors-série*, n° 91, Paris, décembre 2011.

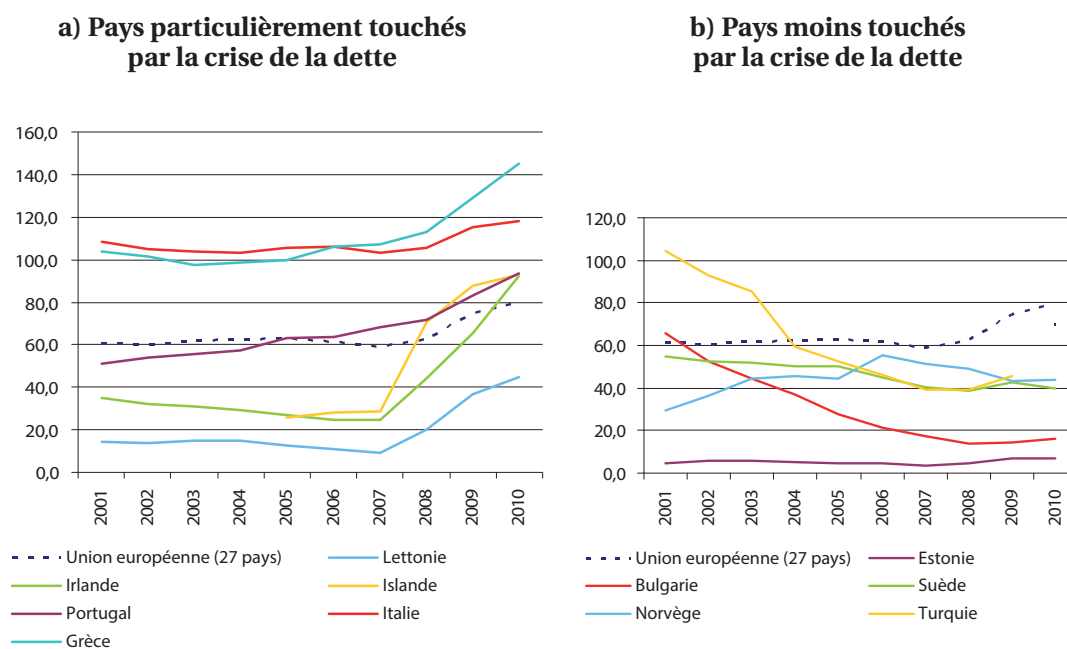
65 Sur la question du *debtfare*, voir Marazzi C. et Dominijanni I., « Stato del debito. Etica della colpa », *Il Manifesto*, 3 décembre 2011.

66 Sur la moralité nietzschéenne du sujet endetté d'aujourd'hui, voir Lazzarato M., *La fabrique de l'homme endetté*, Editions Amsterdam, Paris, 2011.

dramatique division qui s'opère entre le vaste monde des endettés et le petit groupe des crédi-teurs. Une société reposant sur la dette promet inévitablement l'inégalité. Les livres d'économie ont conventionnellement présenté l'égalité promue par l'ordre social capitaliste comme fondée sur l'échange – le travailleur est le propriétaire d'une marchandise (sa force de travail) qui rencontre un autre propriétaire sur le marché, ensemble ils échangent librement leurs marchandises à leur valeur –, et cette image de la justice, de la liberté et de l'égalité associée à la relation entre travailleurs et possédants a persisté malgré les nombreuses critiques dont elle a fait l'objet. Lorsque les fondements de la société reposent non sur l'échange mais sur la dette, comme c'est de plus en plus le cas aujourd'hui, c'est l'inégalité sociale qui s'en trouve promue, ainsi que l'injustice et la restriction des libertés⁶⁷.

La dette publique, contrairement à la dette personnelle, n'est pas individualisante, mais elle renforce les hiérarchies sociales. En Europe, notamment dans les pays du Nord, on fait volontiers référence à la célèbre fable de la cigale (l'emprunteuse insouciante) et la fourmi (la prêteuse prévoyante) pour expliquer la répartition des dettes publiques entre pays. Mais cette analogie fait l'impasse sur la hiérarchie des pays emprunteurs et prêteurs. Dans bien des cas, les dettes d'Etat ont servi à enrichir de grandes entreprises, voire des individus, mais la responsabilité du remboursement repose sur la population tout entière. Celle-ci devient responsable et même coupable d'actes et de décisions auxquels elle n'a pris aucune part. La dette publique fonctionne comme un instrument soutirant de la richesse au plus grand nombre pour la reverser sur les riches, aiguisant ainsi les inégalités.

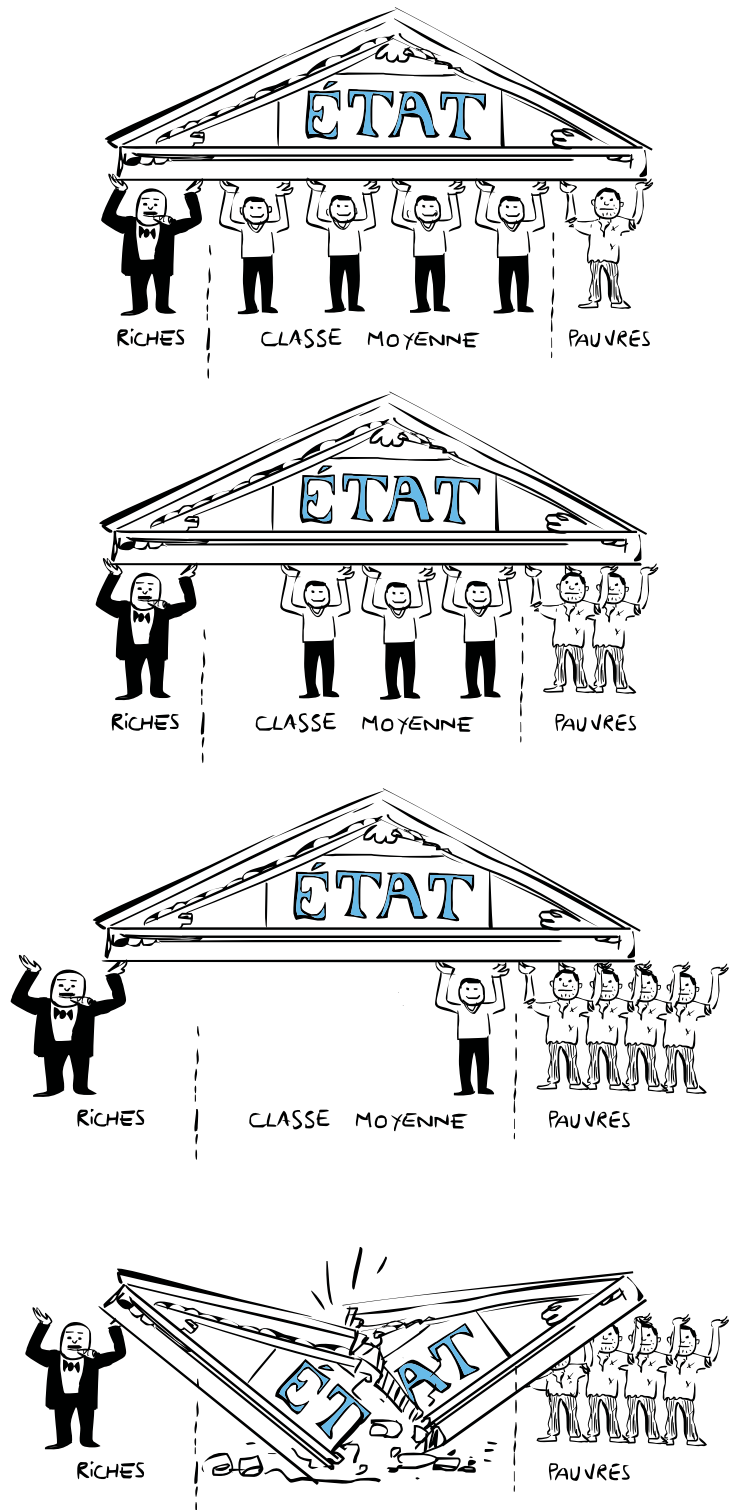
Figure 8 : Poids de la dette publique (en % du PIB)



Source : Eurostat, « Dette brute consolidée du gouvernement » (gov_dd_edpt1).

67 Sur l'idéologie capitaliste de l'échange et l'inégalité dans les sociétés fondées sur la dette, voir Graeber D., *Debt : The First 5,000 Years*, Editions Melville House, New York, 2011.

2. Les conséquences de la pauvreté dans l'Europe d'aujourd'hui : un problème qui concerne toute la société



Il est une façon de masquer le lien entre pauvreté et inégalités qui consiste à sous-estimer les interdépendances entre acteurs sociaux : les personnes qui subissent la pauvreté sont traitées comme une catégorie en soi, avec ses caractéristiques propres, déconnectées du reste de la société. Il est ainsi possible de créer artificiellement d'autres sous-groupes, en attribuant à chacun un parcours de marginalisation particulier et en élaborant pour chacun un discours spécifique. Dans cet ouvrage, nous tentons de surmonter cette approche

en proposant une lecture complexe de la pauvreté qui mette en évidence la relation causale existant entre groupes paupérisés, groupes non paupérisés et institutions. Les processus de polarisation et de séparation entre catégories de population – aux conséquences graves pour le bas de l'échelle sociale – doivent être ainsi analysés comme les produits d'un modèle social qui engendre et stigmatise la pauvreté et qui, en parallèle, élabore un récit visant à cacher ou à faire oublier que la pauvreté est le problème de la société tout entière, qu'il s'agisse de ses causes ou de ses conséquences.

► Une catégorisation des « pauvres » qui ne correspond pas à la réalité

Pauvres, personnes en situation de grande pauvreté ou de grande précarité, exclus, sous-prolétaires, sans-abri, marginaux, quart-monde, personnes vulnérables, mal-logées, naufragées, etc., on ne compte plus les catégories administratives, politiques, académiques ou médiatiques servant à désigner les individus et les groupes vivant dans un dénuement matériel prononcé. Chacune d'entre elles fait l'objet de définitions, plus ou moins précises selon les contextes et les moments. Sont évoqués selon les cas les niveaux de malnutrition, de revenu, la qualité du logement, voire certaines dimensions sociologiques ou psychologiques. Or, en matière de pauvreté, il importe peut-être, comme nous y invitait le sociologue Emile Durkheim, de secouer « le joug de ces catégories empiriques qu'une longue accoutumance finit souvent par rendre tyranniques »⁶⁸.

Ainsi, le découpage de la réalité sociale qu'opèrent ces catégories pratiques – notamment destinées à l'action – instaure des divisions entre dynamiques de paupérisation et tend à autonomiser groupes et individus, pensés en eux-mêmes et pour eux-mêmes. La segmentation des publics pauvres n'a de ce point de vue guère plus de sens que la distinction entre émigrés et immigrés⁶⁹. Dans leur écrasante majorité, les personnes en condition de pauvreté appartiennent aux milieux populaires, autrement dit à un ensemble de groupes allant des ouvriers et des petits employés jusqu'à certaines couches inférieures de la petite bourgeoisie⁷⁰. Bien qu'hétérogènes, ces groupes partagent certaines caractéristiques et, sous ce rapport, la pauvreté constitue plus un continuum qu'une suite de catégories séparées. Les frontières qui séparent l'ouvrier précarisé de la personne sans-domicile fixe, la chômeuse toxicomane de la prostituée ou de la détenue demeurent extraordinairement poreuses. Comme l'a montré plus d'une étude, nombreux sont les individus qui connaissent successivement plusieurs de ces conditions au cours de leur vie⁷¹.

S'il en est ainsi, où doit-on faire passer la frontière entre les personnes pauvres et les autres ? Existe-t-il une limite que l'on pourrait fixer une fois pour toutes pour définir les « pauvres » ? La réponse sur ce point est catégorique : les « pauvres » ne constituent pas un groupe social qui existerait indépendamment de la façon dont d'autres groupes sociaux ou certaines institutions le définissent. Le sociologue allemand Georg Simmel expliquait déjà en 1908 : « On n'est pauvre, au sens social, que si l'on est secouru. [...] En tant que catégorie sociale, le pauvre n'est pas le produit d'une certaine mesure de dénuement ou de privations, mais du fait qu'il reçoit un secours, ou devrait en recevoir un selon les normes sociales. En ce sens, on ne devrait pas définir la pauvreté comme un état en soi que l'on pourrait déterminer quantitativement, mais seulement d'après la réaction sociale à un certain état. »⁷²

Cette définition relationnelle de la pauvreté permet notamment de comprendre les variations dans le temps et dans l'espace de la définition des groupes paupérisés. Dans bien des cas, le commerçant pauvre, ou l'ouvrier pauvre, l'artiste pauvre, l'employé pauvre, etc., n'est pas défini d'abord par son dénuement, mais par son activité. Ce n'est qu'à partir du moment où il reçoit une aide qu'il change de catégorie. Et, ajoute Simmel, « voilà ce qu'il y a de terrible dans cette pauvreté – contrairement au fait d'être pauvre, que chacun peut gérer soi-même et qui n'est qu'une nuance de la situation générale spécifique de chaque individu : il y a des êtres humains dont le statut social est d'être pauvres et c'est tout »⁷³.

L'importance de la diversité des trajectoires de vie et du caractère relationnel de la définition de la pauvreté devrait nous conduire à éviter de recourir aux catégories administratives associées à la prise en charge des personnes en pauvreté, de façon à pouvoir concevoir des politiques qui soient plus en phase avec la réalité vécue par les personnes concernées.

68 Durkheim E., *Les règles de la méthode sociologique* (1937), Puf, Paris, 1996, p. 32.

69 Sayad A., *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, Paris, 1999.

70 Hoggart R., *La culture du pauvre*, Les éditions de Minuit, Paris, 1970, p. 37 et suiv.

71 Voir notamment Bourgois P., « Violences étatique et institutionnelles contre le lumpen aux Etats-Unis », in Bruneteaux P., Terrolle D. (dir.), *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010, p. 125-150.

72 Simmel G., *Sociologie. Etude sur les formes de socialisation* (1908), Puf, Paris, 1999, p. 486-487.

73 *Ibid.*, p. 489.

Le fait que la pauvreté soit considérée comme un phénomène isolé (ou, pire encore, relevant simplement d'une incapacité à gérer sa vie) est un indicateur de mauvaise gouvernance : cette vision cloisonne la réalité sociale dans la perspective d'interventions administratives, écartant toute approche systémique.

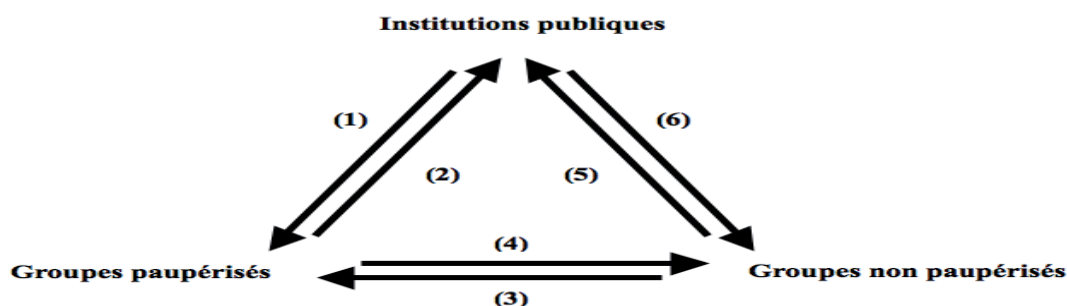
La réponse consiste alors à cibler la pauvreté (ou les « pauvres ») en s'appuyant sur des mesures chiffrées. C'est en partie pour cette raison que, après tant de calculs statistiques et de rapports visant à identifier, classifier et catégoriser les personnes en situation de pauvreté, les résultats en matière d'éradication, ou simplement de réduction, de la pauvreté sont minces. Sans compter que la prévention de la pauvreté, pourtant préconisée dans l'article 30 de la Charte sociale européenne, peine à s'inscrire dans les programmes politiques.

Les politiques ciblées ne prennent pas en compte les facteurs à l'origine de la pauvreté ni son caractère relationnel, interdépendant et multiple, et ne cherchent pas à l'inscrire dans le cadre d'une recherche concrète du bien-être *de tous* (et non pas du plus grand nombre⁷⁴). Elles ne cherchent pas à modifier le cadre des relations sociales qui permettent l'émergence de la pauvreté, mais seulement à soulager ses effets à court terme, en laissant notamment au marché du travail le soin de stabiliser les situations à long terme.

► Pauvreté, inégalités et relations de pouvoir

On ne comprend sans doute pas les multiples visages de la pauvreté en ne s'intéressant qu'à ceux qui la subissent. Il faut élargir la focale aux relations et aux interdépendances existant au sein de la société. Pour illustrer cette approche, nous proposons d'analyser trois types de relations à double sens : celles qu'entretiennent les groupes paupérisés avec les institutions publiques chargées des questions de pauvreté, mais aussi celles qu'ils nouent avec les autres groupes sociaux mieux lotis en matière d'accès aux richesses et aux capitaux. Les trois pôles de ce système de relations n'étant stables ni dans le temps ni dans l'espace, se dessine une infinité de configurations possibles. Pour les explorer, nous nous proposons de décomposer ces systèmes de relation en six séries d'échanges à l'œuvre entre les trois pôles, sans oublier toutefois de rappeler que les relations entre deux pôles ne sont *jamais* indépendantes de celles qui s'opèrent avec le troisième⁷⁵.

Figure 9 : Relations de pouvoir entre institutions publiques, groupes paupérisés et groupes non paupérisés



Axes 1 et 2 : institutions publiques et groupes paupérisés – « Historiquement, et du fait de la tradition chrétienne associant le pauvre et la figure christique, il y a toujours eu cette oscillation entre hostilité et hospitalité, assistance et répression », écrivent Patrick Bruneteaux et Daniel Terrolle⁷⁶, soulignant par-là l'ambivalence des registres d'intervention publique observables sur l'axe 1.

Avec l'invention de l'hôpital général en France au milieu du XVII^e siècle et des *workhouses* en Angleterre au début du XVIII^e siècle, s'est diffusé et généralisé (en Europe, puis aux Etats-Unis et en Australie) un modèle d'assistance coercitive qui entendait réhabiliter les personnes pauvres en redressant leurs conduites par l'enfermement et le travail forcé⁷⁷. Ce « grand renfermement »

74 Cette notion utilitariste implique que l'on peut se contenter de faire le maximum pour le bien-être d'une partie de la population tout en acceptant que, pour la majorité, le bien-être ou le bonheur ne soit pas au rendez-vous. A ce propos, voir Galbraith J. K., « L'art d'ignorer les pauvres », *op. cit.*

75 Ce schéma ne vise pas à créer de nouvelles frontières entre groupes sociaux et institutions, il se veut un outil méthodologique facilitant la compréhension des relations sociales.

76 Bruneteaux P. et Terrolle D., *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010, p. 41.

77 Voir sur ce point Foucault M., *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972, p. 60 et suiv.

visé à transformer les personnes en prolétaires, comme d'ailleurs à les discipliner pour qu'elles adoptent des comportements conformes à ceux qui sont attendus par les responsables de l'organisation productive⁷⁸.

Néanmoins, au cours du XVIII^e siècle, cette formule apparaît de moins en moins adaptée. L'accroissement du nombre de personnes touchées par la pauvreté lié notamment aux réorganisations économiques rend la charité insuffisante et l'enfermement impossible. L'obsession du nombre va ainsi dévaloriser l'aumône charitable et accélérer le processus de laïcisation du traitement de la pauvreté, qui devient dès lors une question *sociale*⁷⁹.

Le travail prend en effet une position tout à fait centrale dans cette conception. Influencées par les physiocrates, pour lesquels la richesse des Etats dépend de leur population, les élites du temps entendent faire disparaître l'oisiveté, qu'il s'agisse de celle des nobles ou de celle des « pauvres ». A mesure que le rôle politique des bourgeoisies urbaines européennes s'accroît, s'impose une représentation de l'organisation de la société conforme à leur propre éthique, fondée notamment sur le labeur et la besogne⁸⁰.

Dans cette configuration se pose néanmoins la question de ceux qui *ne peuvent plus* travailler : vieillards, travailleurs malades ou victimes d'aléas économiques. Le « pauvre » ne s'identifie plus seulement au mauvais sujet. Il ne s'agit plus de la simple responsabilité individuelle. Au contraire, le paupérisme est perçu comme le résultat de « facteurs collectifs, dans lesquels les individus sont pris collectivement (la maladie, la vieillesse, la dépression économique) et qui forment le fond d'incertitude qui est le propre de la condition ouvrière »⁸¹.

Chaque Etat cherche des voies qui lui sont propres, mais on observe à peu près partout la mise en place concomitante de programmes d'*assurance sociale* pour ceux qui disposent d'un emploi et d'*assistance sociale* pour ceux qui sont incapables d'y accéder, temporairement ou définitivement.

Cette phase d'émergence de la prise en charge publique des risques de pauvreté demeure très conflictuelle. L'idée gagne du terrain chez nombre de réformateurs, d'experts et de personnalités politiques, mais elle soulève aussi la méfiance voire l'hostilité d'une grande partie du mouvement ouvrier (favorable notamment au mutualisme, comme en France et en Grande-Bretagne), du patronat (des petits entrepreneurs surtout), des paysans, des artisans et des commerçants. Néanmoins, cette option est perçue par les élites sociales comme la seule à même de mettre fin à une pauvreté et une misère persistantes au sein des sociétés industrielles ; une nécessité tant éthique ou philosophique que pratique puisque les élites considèrent alors que la misère constitue le terreau sur lequel prospèrent les idéologies soucieuses de bouleverser l'ordre social établi. Cette question des rapports de forces entre groupes paupérisés et institutions publiques est d'ailleurs invoquée par nombre d'auteurs pour expliquer l'essor au XX^e siècle du *welfare state* au Royaume-Uni, de l'Etat providence en France et de différentes formes d'Etats sociaux ailleurs. Frances Piven et Richard Cloward, par exemple, dans un ouvrage devenu un classique, expliquent par la conflictualité sociale le développement des politiques sociales aux Etats-Unis (années 1930 et 1960) et leur régression. Lorsque explosent des désordres sociaux, les gouvernements (des Etats et fédéral) ont tendance à concéder des programmes sociaux. Dans des contextes moins agités, ils sont en revanche plus attentifs aux arguments des contribuables, des employeurs et de groupes qui sont hostiles à ces politiques⁸².

Dans un registre un peu différent, Gøsta Esping-Andersen montre que c'est la conjonction de la mobilisation ouvrière et de l'accès au pouvoir de formations politiques de type social-démocrate qui détermine la taille et le caractère plus ou moins redistributif des Etats providence⁸³. Le rapport de forces entre ceux qui contrôlent les moyens de production et ceux qui les font fonctionner (en d'autres termes, entre capital et travail) détermine le niveau de redistribution, les aspirations et les relations entre groupes sociaux, le degré de conflictualité et le type d'institutions sociales dominantes.

Mais l'axe 2 est lui-même ambivalent. Selon les configurations, ces mobilisations peuvent céder la place à la résistance et à l'évitement. L'historienne Arlette Farge a bien rendu compte des émeutes qui punctuaient la révolte des groupes paupérisés contre la répression policière⁸⁴, et

78 Sur ce sujet, voir Rabinow P., *Une France si moderne. Naissance du social, 1800-1950*, Buchet-Chastel, Paris, 2006.

79 Procacci G., *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Seuil, Paris, 1993.

80 On se référera à l'ouvrage classique de Weber M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1964), Gallimard, Paris, 2004.

81 Merrien F. X., Parchet R. et Kernen A., *L'Etat social. Une perspective internationale*, Armand Colin, Paris, 2005, p. 75.

82 Piven F. F. et Cloward R., *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, Vintage Books, New York, 1971.

83 Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Puf, Paris, 2007.

84 Voir notamment Farge A. et Revel J., *Logiques de la foule. L'affaire des enlèvements d'enfants. Paris 1750*, Hachette, Paris, 1988.

il n'est pas neutre qu'aux premiers jours de la Révolution française, les hôpitaux et les prisons aient été les premières cibles de la foule parisienne. De manière plus contemporaine, on est parfois surpris par la fréquence du refus de certaines personnes sans abri d'intégrer les centres d'hébergement d'urgence qui leur sont théoriquement destinés. Il faut en effet avoir recours à des études ethnographiques fines pour voir comment la violence (le plus souvent symbolique, mais pas seulement) qu'exercent sur eux ces institutions peut avoir un effet à ce point repoussoir qu'ils préfèrent la survie dans la rue à la prise en charge institutionnelle⁸⁵. Des formes similaires d'évitement peuvent être observées chez des immigrés ou des réfugiés, alternant parfois avec des épisodes de résistance collective⁸⁶.

Il est probable que, quelle que soit la configuration, mobilisation, résistance et évitement coexistent. Mais, selon les cas, c'est l'un ou l'autre de ces répertoires d'action qui domine. Il importe donc de se pencher maintenant sur les relations qu'entretiennent les groupes paupérisés avec ceux qui ne le sont pas.

Axes 3 et 4 : les groupes paupérisés et non paupérisés – Deux types de relations peuvent se qualifier de symbiotiques, même si elles ne sont bien entendu pas exemptes de tensions. La première est la charité, la seconde, l'intégration politique.

La charité a longtemps fonctionné en Occident comme la justification de la domination. La théodicée des groupes dominants reposait sur cet ordre naturel, légitimé par la religion. Dans le christianisme, le soulagement de la misère des uns rachetait le poids de la richesse des autres. La solidarité avec les « pauvres » était un devoir moral (axe 3), en échange de quoi ceux-ci acceptaient l'inégalité des conditions (axe 4). On retrouve d'ailleurs des variantes de ce principe dans d'autres religions comme l'islam, avec la *zakât*, c'est-à-dire le don obligatoire d'une partie de ses biens aux pauvres de la communauté. Même si elle est désormais souvent médiatisée par des organisations caritatives religieuses, la charité continue à jouer un rôle non négligeable dans la prise en charge de la pauvreté. Il en va de même pour son substitut laïque : la philanthropie. Pour de riches entrepreneurs ou artistes, celle-ci apparaît comme un complément d'âme nécessaire à leur enrichissement personnel⁸⁷, au point que ces modes d'intervention privés deviennent parfois plus importants que ceux des Etats ou des organisations internationales⁸⁸. On notera ici que ce développement sur l'axe 3, plus répandu aux Etats-Unis qu'en Europe, s'oppose radicalement à celui sur l'axe 5, puisque le financement direct et privé est contradictoire avec la redistribution par l'Etat via l'impôt.

Un mode moins inégalitaire de relation symbiotique passe par l'intégration politique. La mise en place des régimes contemporains (démocraties parlementaires, fascismes, communismes) dépendrait largement des types d'alliances qui ont été nouées entre les différents groupes sociaux que sont les paysans, les ouvriers, la bourgeoisie et l'aristocratie foncière, et du poids respectif de chacun de ces groupes⁸⁹. Par exemple, pour faire advenir des régimes politiques qui leur étaient favorables, les bourgeoisies commerciales ont eu davantage besoin du soutien des ouvriers. Et il n'est sans doute pas neutre que ce moment soit précisément celui de la laïcisation de l'assistance aux personnes en pauvreté et de son institutionnalisation. Les axes 3 et 4 reposaient sur un échange politique : soutien contre solidarité. Des processus similaires sont aujourd'hui observables en Amérique latine, particulièrement au Brésil, en Argentine, en Bolivie, au Venezuela ou en Equateur⁹⁰. Ici, les groupes paupérisés ne sont pas pensés comme des groupes à part, mais plutôt comme la fraction la plus dominée de la société, appelant des formes de solidarité politique de la part d'autres groupes sociaux.

La situation est en revanche différente quand les relations symbiotiques décrites précédemment s'affaiblissent. Dès lors, les politiques de redistribution historiquement associées à ces échanges perdent leur vertu intégratrice. Nancy Fraser indique à leur sujet qu'« en laissant intactes les structures profondes qui engendrent l'inégalité de classe, [elles] contribue[nt] à donner de la classe la plus désavantagée l'image d'une classe déficiente et insatiable, ayant besoin de toujours davantage d'aide. Elle peut même apparaître comme un groupe privilégié qui reçoit un

85 Voir entre autres Bruneteaux P., «L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance», *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 63, 2006, pp. 105-125, et Soutrenon E., «Faites qu'ils (s'en) sortent...», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 136-137, 2001, p. 38-48.

86 Voir Hmed C., «Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable : la «grève des loyers» dans les foyers Sonacotra dans les années 1970», *Sociétés contemporaines*, vol. 1, n° 65, 2007, p. 55-81.

87 Guilhot N., *Financiers philanthropes. Vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Raisons d'agir, Paris, 2004.

88 Le montant des dons faits annuellement par la Bill & Melinda Gates Foundation en faveur de programmes de santé dans le monde dépasserait ainsi celui des dépenses de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

89 Moore B., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, La Découverte/Maspéro, Paris, 1983.

90 Voir notamment Webber J. R., *From Rebellion to Reform in Bolivia*, Haymarket Books, Chicago, 2011 ; Vommaro G. (dir.), *La «Carte rouge» de l'Amérique latine*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008 ; Katz C., *Las disyuntivas de la izquierda en América latina*, Ediciones Luxemburgo, Buenos Aires, 2008, et Ellner S., *Rethinking Venezuelan politics*, Lynne Rienner Publishes, Boulder, 2010.

traitement spécial et des largesses qu'il ne mérite pas »⁹¹. Ce phénomène est bien entendu redoublé et renforcé lorsque les groupes en question cumulent cette position sociale et une origine ethnique ou culturelle différente.

Le même type de discours peut faire son apparition au sein même des groupes en situation de pauvreté. Certaines personnes en difficulté associent d'autres groupes de personnes précarisées à des paresseux ou encore à des profiteurs du système. Ainsi, une « guerre entre pauvres » peut surgir et devenir un terreau pour le développement du racisme et de la xénophobie.

Les multiples formes de condamnation des personnes afro-américaines en situation de pauvreté, dépendantes des programmes d'aide sociale regroupées sous la catégorie – très contestée⁹² – d'*underclass* aux États-Unis, ou celles, plus spécifiques des *welfare queens*, ces jeunes mères célibataires qui vivraient de la fraude à l'assistance sociale, illustrent bien la manière dont des politiques redistributives peuvent contribuer à créer des groupes que tout porte ensuite à considérer sous l'angle d'une irréductible altérité.

Lorsque les inégalités de revenus sont très importantes, les barrières symboliques qui servent le plus souvent à tenir les groupes paupérisés à l'écart des beaux quartiers ne suffisent plus. Elles se redoublent alors de barrières physiques, notamment sous forme de *gated communities* ou de résidences fortifiées. Les contrôles d'accès, les gardes armés, les grilles, murs et caméras viennent alors protéger les résidents de la prédation, en même temps que renforcer le fossé social qui les sépare.

Sans prendre toujours des formes aussi extrêmes, la prédation envers des groupes plus favorisés s'observe également dans la plupart des villes occidentales, notamment lorsqu'elles connaissent des processus de « gentrification ». Ce terme utilisé aux États-Unis pour décrire la reconquête par les classes moyennes et supérieures blanches des centres délabrés des grandes villes, occupés jusqu'alors par les Afro-Américains, concerne l'essentiel des métropoles européennes. La cohabitation temporaire non voulue (et souvent présentée comme « mixité sociale ») entre milieux populaires et classes moyennes supérieures est au principe de conflits quotidiens, dont la violence est à la mesure de la violence sociale de ces processus de ségrégation.

Axes 5 et 6 : les groupes non paupérisés et l'Etat – L'Etat n'est pas isolé du reste de la société⁹³. Sa forme et son format, de même que ses modes d'action, dépendent largement des rapports de force entre les groupes sociaux. Selon les moments et les gouvernements, la question de la redistribution – c'est-à-dire du financement des politiques sociales par l'impôt – se pose dans des termes tout à fait différents. Ces relations s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte de forte concentration du pouvoir et des richesses, où les décideurs politiques sont soumis à des pressions croissantes par des intérêts privés, qu'il s'agisse de banques, de groupes de pressions industriels ou autres. Concernant les pétitions qui ont trait à la pauvreté, deux types de modèles semblent se dégager : la garantie de l'intégration sociale ou celle de la sécurité.

La première correspond assez largement au développement des Etats providence et reflète les formes de symbiose politique décrites antérieurement. Des mouvements ouvriers puissants portent au pouvoir des gouvernements qui leur sont favorables ou qui agissent sous leur pression constante. Les secteurs hostiles à l'impôt ne sont pas en mesure de s'opposer à ces puissantes dynamiques politiques (axe 5). Les dépenses sociales peuvent s'accroître pour l'ensemble de la population et les plus modestes reçoivent des transferts sociaux importants, sous forme de politiques d'assistance⁹⁴. Par ces politiques, les institutions publiques garantissent aux groupes non paupérisés une stabilité de l'ordre social, qui consacre leur position (axe 6). C'est la thèse défendue par de nombreux auteurs marxistes durant les années 1970 (notamment par Nicos Poulantzas en France), mais aussi par Jürgen Habermas, pour qui la fonction de l'Etat providence est de réduire l'impact des crises et notamment la crise de légitimité⁹⁵. Les politiques sociales sont le résultat d'un échange politique, dont il est possible de trouver des exemples contemporains en Argentine ou au Brésil par exemple.

Le second type de relations entre groupes non paupérisés et institutions publiques s'observe lorsque les rapports de forces politiques entre groupes paupérisés et non paupérisés se modifient. En ce cas, on voit se démultiplier les réticences fiscales, notamment pour financer les plus pauvres. On passe des politiques d'intégration à des logiques de discrimination positive, qui

91 Fraser N., *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, La Découverte, Paris, 2007, p. 33.

92 Voir notamment Wacquant L., «L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain», in Paugam S. (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996, p. 248-262.

93 Lacroix B., «Ordre politique et ordre social», in Leca J. et Grawitz M. (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Puf, Paris, 1985.

94 Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, Paris, 1999, p. 675 et suiv.

95 Habermas J., *Raison et légitimité – Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris, 1988.

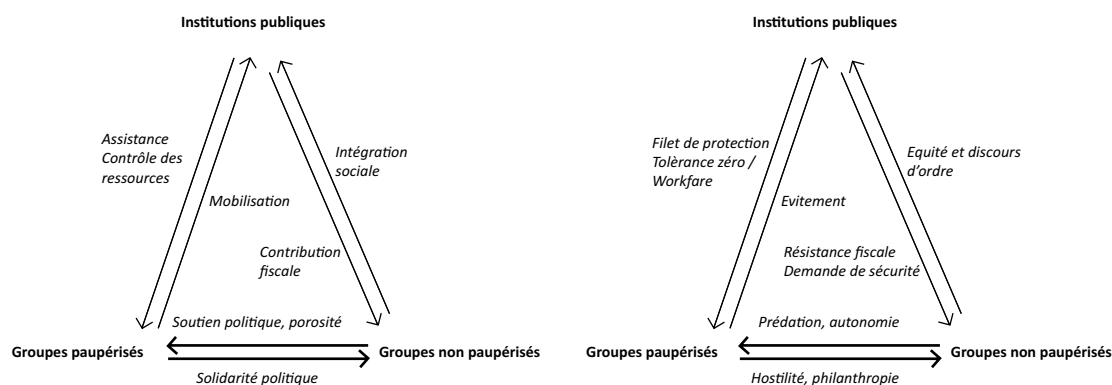
ciblent des groupes particuliers, définis par une situation de « déficit d'intégration ». Le mouvement se traduit sur l'axe 6 par le passage de *l'égalité* à *l'équité*. Cette philosophie, qui tend à restreindre l'accès des classes moyennes et supérieures à la redistribution des prestations sociales (allocations familiales, santé publique, etc.) est largement à l'origine de leur contestation et de leur désaffection fiscale, telle qu'on a pu l'observer aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni.

Le corrélat de cette conception est le retour de l'individualisation de la question de la pauvreté et l'accent mis sur la responsabilité individuelle des personnes en situation de pauvreté. Par une ruse de l'Histoire, le discours sur les *welfare queens*, cibles de l'administration Reagan puis Clinton, est très proche de celui sur les *undeserving poor* (les pauvres non méritants) de l'Angleterre élisabéthaine. De la même manière, les différentes formes de mise au travail – *workfare* – ne sont pas sans rappeler les tentatives disciplinaires des *workhouses*.

L'augmentation de la conflictualité entre groupes paupérisés et non paupérisés est également au principe de pétitions sécuritaires de la part des seconds (axe 5). Qu'il s'agisse des « comités locaux de citoyens », mobilisés localement contre la prostitution et les dealers en Italie, des associations de commerçants souhaitant voir les personnes sans abri disparaître des rues des centres-villes ou des associations de copropriétaires luttant contre l'occupation des halls d'immeuble par des groupes d'adolescents, les autorités publiques reçoivent de nombreuses pétitions d'intervention sur ce terrain. C'est sur ce terrain également que va prospérer, selon des modalités et des chronologies différentes, un discours politique d'ordre (axe 6) qui se traduit dans les faits par des politiques d'ordre public (sur l'axe 1 cette fois).

Les éléments – forcément exploratoires et incomplets – présentés ci-dessus plaident pour réintroduire les relations entre les institutions publiques, les groupes paupérisés et non paupérisés dans l'analyse de la pauvreté. Cette perspective permet en effet de rendre compte de réalités et de situations nationalement et historiquement différentes, et de mettre en exergue les principaux types de rapports qui y sont observables. Pour illustrer ce propos, schématisons sommairement deux configurations différentes : celle du développement des Etats sociaux en Europe après la Seconde Guerre mondiale et une autre plus contemporaine.

Figure 10 : Deux configurations : Etat social et Etat libéral



► Ce que pauvreté veut dire en termes d'exclusion

L'Union européenne définit l'exclusion sociale résultant de la pauvreté comme une dénegation de la dignité humaine et des droits fondamentaux, notamment du droit à des ressources suffisantes et à une protection sociale permettant la jouissance effective des droits à la santé, au logement, à l'emploi et à la formation. De même, le Parlement européen rappelle que « la pauvreté et l'exclusion sociale sont des violations de la dignité humaine et des droits fondamentaux, et que l'objectif central des systèmes d'aide au revenu doit être de sortir les personnes de la pauvreté et de leur permettre de vivre dans la dignité⁹⁶ ».

A un autre niveau, l'exclusion sociale peut se définir, en reprenant les propos de Hannah Arendt, comme la difficulté à accéder à la dimension plurielle de l'inclusion qui « nous assure de la réalité

96 Parlement européen, Résolution n° 2039 du 20 octobre 2010 sur «Le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe».



du monde et de nous-mêmes »⁹⁷ et qui permet la prise de parole et une action potentiellement efficace. Dépourvus des ressources et des opportunités qui, offertes aux autres, sont la condition de leur intégration sociale, les personnes exclues habitent ainsi un espace et un temps vidés de valeur, où les actions et les mots n'ont pas de poids. Parmi les indicateurs clés de l'exclusion sociale, on trouve donc la violation des droits civils et politiques, que l'on ne peut séparer des situations de privation économique, de violence et d'isolement social⁹⁸. Sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux prend donc une importance particulière. Le droit de vote, par exemple, est, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, une dimension essentielle de l'intégration et de l'inclusion sociales, ce que signale d'ailleurs l'article 30 de la Charte sociale européenne⁹⁹.

L'exclusion sociale est difficile à définir selon des critères objectifs¹⁰⁰ : il s'agit d'un phénomène multidimensionnel au même titre que la pauvreté, qui, compte tenu des valeurs promues dans les sociétés de consommation contemporaines, fait que l'on n'est pas considéré comme bon consommateur ou comme individu « productif », que l'on ait ou non un travail.

Le concept d'exclusion sociale doit en effet être réexaminé dans la perspective d'une vision relationnelle de la pauvreté. Lorsqu'une personne est exclue de l'accès à certains espaces, à certains biens (matériels et immatériels), à la parole, elle l'est par l'action ou l'inaction de quelqu'un d'autre ou des institutions. Il est donc possible de faire reculer l'exclusion en cherchant à modifier les priorités sociales et économiques, par l'action politique. Les travailleurs pauvres d'aujourd'hui, par exemple, qui sont toujours plus nombreux, sont parfaitement « inclus » dans le système du travail, mais sont exclus de l'accès à des conditions de vie dignes ou de certaines formes de citoyenneté. Les migrants sans documents, qui travaillent majoritairement de manière irrégulière, font fonctionner des secteurs entiers de l'économie dans de nombreux pays d'Europe, et pourtant ils sont bien souvent les premiers exclus de la vie publique et sociale.

Les personnes exclues se voient refuser la solidarité, parce que la solidarité en soi suppose une identification à la condition de l'autre. Alors que la pauvreté et les inégalités augmentent partout et qu'il devient toujours plus difficile, on l'a vu, de tracer une frontière nette entre les personnes touchées par la pauvreté et celles qui ne le sont pas, l'exclusion ne semble toujours pas régresser. Au contraire, les différents types d'exclusion se cumulent, créant un climat d'insécurité et de peur, et la dimension publique de la rencontre et de l'inclusion semble régresser.

Dans des sociétés inégalitaires ou polarisées, il existe entre les extrêmes différents degrés d'inclusion/exclusion. Les conditions de logement en sont un bon exemple : on peut se trouver totalement ou partiellement exclu en raison de modalités restrictives d'accès au logement ou de la

97 Arendt H., *Condition de l'homme moderne* (1961), Pocket/Agora, Paris, 1994, p. 9.

98 Fundación Foessa et Caritas Espagne, *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, Presentación*, accessible sur http://crisi.creuroja.org/show_doc.asp?id_doc=184. Dans cette publication, l'exclusion et le développement social en Espagne sont analysés selon de nombreux points de vue différents, dans le but de rendre compte de la complexité de ces phénomènes. Tout en se concentrant longuement sur les particularités de la situation espagnole, beaucoup de réflexions et de données contenues dans ce rapport peuvent servir à un débat à l'échelle européenne. La définition proposée de l'exclusion sociale, selon les trois axes de la participation – économique, politique et sociale – en est un exemple.

99 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, Décision, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 111.

100 Voir Atkinson T. et al., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

qualité médiocre de son habitation. Quant aux conditions de vie de certaines personnes qui, sans être pour autant des personnes sans-abri vivent dans des ghettos déterritorialisés, comme on le verra plus loin, elles continuent de reproduire l'exclusion sociale.

► Espaces publics : stratification, expulsion et ghettoïsation

La stratification économique et sociale s'observe aussi dans la façon dont l'espace est organisé. Diviser l'espace et le qualifier politiquement sont des actes fondamentaux dans le modèle politique occidental contemporain. Cela se remarque d'autant plus aujourd'hui que l'urbanisation a atteint des niveaux sans précédent – selon UN Habitat, le taux d'urbanisation est passé de 29 % en 1950 à 50 % en 2009¹⁰¹.

La configuration des villes reflète en effet les rapports de force et de pouvoir qui les traversent : lorsque cohésion sociale et bien-être de tous ne constituent pas des priorités politiques, les espaces urbains ne peuvent qu'être le reflet de ces inégalités et polarisations.

La mise à l'écart de l'espace public frappe particulièrement les migrants sans papiers mis au travail sans contrat et soumis au risque permanent d'expulsion ; les citoyens européens victimes d'une politique d'« évacuation permanente » ou contraints aux rapatriements « volontaires » ; les personnes sans-abri éloignées de l'espace public que sont les gares, les passages souterrains, les porches, etc., par des politiques urbanistiques visant à transformer ces lieux en vitrines de la société de consommation : c'est de tout cela qu'il s'agit. Mais aussi des banlieues satellites ainsi que des espaces urbains d'où est effacé tout ce qui pourrait permettre la permanence ou le stationnement ; des « couloirs de l'exil »¹⁰² mobiles ou camps-frontières ; des lieux d'exploitation où la force de travail précaire est continuellement remplacée. Voilà à quoi ressemble la photographie de la pauvreté dans les villes et les métropoles des pays riches – une image à laquelle il faudrait associer celle de la « favellisation » des villes désindustrialisées, villes de la marge et du transit, faites d'installations improvisées, flexibles, prêtes à disparaître pour renaître provisoirement ailleurs, habitées par ces « résidents de l'interstice » que sont devenus les pauvres urbains du Sud, mais, de plus en plus souvent aussi, du Nord. Et enfin les « couloirs de l'exil » permanents, villes de tentes pour réfugiés, pour *displaced* ou *internally displaced persons*, où sont réunies dans un espace de dislocation des existences pour toujours déplacées.

Il s'agit d'un espace de l'interstice, de l'entre-deux. Ou encore, bel oxymore, un « espace de la suspension » – puisque les corps doivent y être invisibles alors que tout corps physique, qu'il s'agisse d'un corps humain, animal ou végétal, suppose une occupation de l'espace. Au cours des dernières décennies, cet espace est peu à peu devenu le dispositif qui prévaut dans la fabrication et la gestion de la pauvreté, avec pour conséquence qu'une partie de la population mondiale est condamnée à une existence de transit, atopique, à une sorte de suspension paradoxale et sans cesse renouvelée. Une population d'invisibles, de surcroît, dont l'invisibilité n'est pas nécessairement liée à l'existence d'un lieu à part, ni à une exclusion définitive du marché du travail, mais est plutôt inhérente à des dispositifs de pouvoir économique et politique qui, à la production de corps dociles et disciplinés, ont substitué celle de corps pour ainsi dire immatériels. Si le territoire de l'Etat-nation, l'espace même du citoyen, a été un temps le cadre spatial d'une force de travail formée pour répondre aux exigences de l'organisation du travail dans des métropoles en voie d'industrialisation – alors que dans l'ombre toujours plus vaste de l'espace colonial s'expérimentaient des pratiques de domination et d'exploitation proches de l'annihilation ou de l'extermination – ce qui prend forme peu à peu à travers cette suspension paradoxale, c'est l'espace postcolonial, un espace d'où a disparu toute frontière claire entre territoire de l'Etat-nation et espace de confinement de la colonie. Aux structures de souveraineté mixtes et superposées, et plus seulement étatiques, qui répondent aux besoins d'un capitalisme tardif ne cessant d'exclure du marché du travail une main-d'œuvre en excès, correspond une « population en transit » pour laquelle aucun espace d'affectation n'est prévu, sinon sous la forme d'une frontière interne à leur propre corporalité¹⁰³.

101 L'urbanisation est un des phénomènes les plus débattus dans le panorama intellectuel et politique actuel au niveau global. Les différentes positions varient de celles qui considèrent que ce procès n'a pas apporté une amélioration des conditions de vie des personnes urbanisées, en conduisant plutôt à une « slumisation » des territoires avec des conséquences de ghettoïsation et d'exclusion sociale, à celles qui en soulignent plutôt les aspects liés à l'avancement et à l'amélioration des conditions de vie des personnes urbanisées. Cependant, des favelas de Mexico City aux banlieues parisiennes, le monde est plein d'exemples qui ne sont pas positifs quant à la relation entre urbanisation et bien-être. Sur le débat à propos du procès d'urbanisation contemporaine, voir par exemple International Federation of Red Cross, *World Disaster Report 2010, Urban risk*, accessible sur www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/report-online/.

102 Agier M., *Le couloir des exilés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011.

103 Sossi F., *Migrare. Spazi di confinamento e strategie di esistenza*, Il Saggiatore, Milan, 2007 ; Sciarba A., *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte, Vérone, 2009.

► Polarisation sociale contre égalité dans la dignité : des valeurs européennes sous tension croissante

La croissance des inégalités, parallèlement à celle de la pauvreté et de la précarité, mine les valeurs essentielles des Européens telles qu'affirmées par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Quel sens ont des principes comme « cohésion sociale », « démocratie » ou même « droits humains » dans une société divisée ? La notion même de société suppose un minimum de réciprocité et de partage entre individus. Peut-on encore parler de société lorsque les différences dans les conditions de vie dépassent un certain seuil ?

Au milieu du XIX^e siècle, Tocqueville disait clairement qu'être poussé à accepter un travail quel qu'il soit et quel que soit le niveau de vie qu'il autorise – or, aujourd'hui, il ne permet pas toujours d'échapper à la pauvreté – détruit la cohésion sociale et donne naissance à deux sociétés parallèles : celle des riches et celle, toujours plus vaste, des individus contraints de s'anéantir pour sortir de la pauvreté. D'où une polarisation à la fois numérique et qualitative : entre ces deux sociétés, « il n'y a aucune similitude, et leurs différences augmentent tous les jours ». Les membres de la première sont reliés à ceux de seconde comme « les deux anneaux aux deux extrémités d'une longue chaîne ». Chacun se voit assigné à une place qu'il ne peut plus quitter, ce qui se traduit matériellement par la fréquentation d'espaces différents et l'utilisation de services distincts. Dans une société polarisée dont les services publics sont de médiocre qualité, les plus riches sont portés à acheter la qualité. Ils s'adressent à d'autres services de santé, scolarisent leurs enfants dans d'autres établissements scolaires, etc. Ainsi coexistent deux mondes parallèles.

Mais quelles sont les conséquences de ce phénomène au regard du principe du « vivre dans une égale dignité en Europe aujourd'hui » ? Trois réflexions s'imposent à ce sujet.

La première porte sur les contraintes qu'ont fait subir à la démocratie procédurale et électorale les exigences concurrentielles et les pressions d'acteurs supra-étatiques – à la fois politiques (la Cour européenne de justice à travers le droit privé) et économiques (les grandes entreprises et les institutions financières) –, mettant à mal l'autonomie de la société civile en matière de politique fiscale, sociale et économique. Quand les droits et les biens publics ne sont eux-mêmes plus garantis, la démocratie procédurale et électorale peut en arriver à saper son propre pouvoir en matière fiscale et de régulation. Le renoncement des gouvernements démocratiques d'Italie et de Grèce en faveur de technocrates – au nom du *high spread* ou du *poor rating* – en est, aux yeux de beaucoup, une bonne illustration. Et pourtant il ne s'agit que de l'aboutissement d'un long phénomène de corrosion sous l'effet d'une concurrence mondiale faiblement gouvernée. Les droits sont devenus la victime sans défense des mutations de l'économie.

En parallèle – et c'est le deuxième point – il est demandé à l'Etat d'élaborer, de consolider et de mettre en œuvre des droits prenant en compte les exigences émanant de sociétés plus riches en diversité, de façon à permettre aux individus de vivre leurs préférences librement (et dans l'égalité), et d'exercer un contrôle sur des activités et processus vitaux relevant de la « postmatérialité » – selon des modes qui restent encore à concevoir.

Avoir la garantie d'être logé et dégagé de toute dette afin de pouvoir participer à la vie culturelle, être en état de modeler ses modes de consommation et ses relations sociales, mais aussi exercer une part de contrôle sur les activités humaines essentielles (soins, travail, loisir, etc.) : ces éléments peuvent être désormais considérés comme des dimensions immatérielles de la dignité dans l'égalité qu'il s'agirait d'inscrire sous forme de droits. Mais comment s'assurer que ces potentialités ne sont pas l'apanage des groupes sociaux les plus aisés ? La première condition du nouveau pluralisme que suggère un monde globalisé, c'est de pouvoir vivre pleinement sa vie sociale de façon égalitaire.

Mais, troisième et dernier élément, la mondialisation, tout en suscitant des attentes et en multipliant les choix et l'information disponibles (à travers internet, entre autres), a stratifié les positions et les sources de sécurité matérielles – patrimoine, revenu, éducation, emploi, logement stable, choix de son lieu de résidence, accès aux lieux et événements culturels – à travers lesquelles les nouvelles préférences et valeurs prennent corps.

En somme, en suscitant des espoirs qui ne se vérifient pas, donc des sentiments d'exclusion et de frustration, la mondialisation ouvre le champ à des tensions sociales potentiellement plus fortes que jamais, l'égalité ayant progressé plus rapidement dans le domaine des goûts que les possibilités matérielles. Ce paradoxe est source de tensions improductives et insoutenables, qui mettent la société moderne en état de crise systémique.

Les dynamiques du marché globalisé nous contraignent à vivre dans une société dont une part toujours croissante est condamnée à la marginalisation, à une vie sans perspectives ni dignité, pour permettre à l'autre de se développer sur le plan matériel et personnel. Ce constat n'est pas acceptable, et cela pas seulement d'un point de vue moral (après tout, l'utilitarisme s'était bien constitué comme morale pour justifier une situation de ce genre, selon laquelle est moralement juste toute action qui accroît la richesse collective, indépendamment du tort qu'elle peut faire à tel ou tel). C'est inacceptable également d'un point de vue politique. En effet, une minorité qui tire profit de la richesse et se développe sur le plan personnel est contrainte de se défendre de la réaction prévisible, inévitable, individuelle ou collective de ceux qui se voient condamnés à l'abrutissement. Or aucune production marchande de richesse ne peut justifier, politiquement parlant, un besoin permanent de barrières destinées à protéger les riches de la rage des pauvres.

L'impressionnante polarisation que l'approche mercantiliste a permise en matière de jouissance matérielle (40 % de la richesse mondiale est aujourd'hui détenue par 1 % de la population, les 20 personnes les plus riches possédant autant que le milliard le plus pauvre), conjuguée à l'énorme appareil policier destiné à criminaliser la marginalité, a miné la légitimité de cette approche. Mais cette perte de légitimité alimente une spirale perverse : la conscience qu'ont les personnes en situation de pauvreté (et plus récemment aussi les classes moyennes) de ne pouvoir améliorer leur sort alimente leur rage, ce qui pousse les groupes les plus riches à adopter des politiques défensives de criminalisation des groupes paupérisés. Et lorsque ceux-ci comprennent qu'il n'y a pas que les lois du marché qui les confinent dans la marginalité, mais que la répression joue aussi son rôle, l'expression de leur rage prend alors des formes de plus en plus violentes, ce qui transforme l'option répressive en prophétie autoréalisatrice – et, aux yeux des riches, autojustificatrice.

On voit ainsi clairement comment, dans la situation actuelle, les valeurs européennes sont mises sous tension et pourquoi la construction d'une Europe politique rencontre de telles difficultés face à la pression des marchés.

Le risque le plus grave, c'est de voir régresser le long processus d'intégration européenne et émerger une communauté humaine dominée par la rancœur, privée d'espace de pratique démocratique et d'exercice des droits, et vivant dans l'insécurité permanente.

Une société plus égalitaire, c'est mieux pour tout le monde

Dans leur ouvrage désormais célèbre, *The Spirit Level*¹⁰⁴, les chercheurs Kate Pickett et Richard Wilkinson passent au crible de l'inégalité 11 domaines différents d'ordre social et sanitaire : santé physique, santé mentale, toxicomanie, éducation, population carcérale, obésité, mobilité sociale, confiance et vie au sein de la communauté, violence, taux de grossesse des adolescentes et bien-être des enfants. Ils concluent que, dans chacun de ces domaines, les sociétés les plus inégalitaires sont celles qui connaissent le plus de problèmes.

En premier lieu, une société divisée a plus de propension à voir naître des conflits violents. Dans le triangle de relations figuré plus haut, la demande de sécurité est également plus forte : les *gated communities* visant à garantir une distance vis-à-vis des plus pauvres y fleurissent. Les sociétés plus inégalitaires sont d'ailleurs celles qui enregistrent le plus d'homicides, d'après Pickett et Wilkinson¹⁰⁵, et le plus grand nombre de personnes emprisonnées¹⁰⁶. A quoi s'ajoutent une baisse de la confiance

envers autrui et une peur plus marquée de l'autre, mais aussi de l'avenir. Dans une société polarisée, c'est la majorité de la population qui est confrontée à l'insécurité et à une certaine précarisation des conditions de vie¹⁰⁷.

Les études de l'OCDE sur la mobilité sociale semblent confirmer l'analyse des deux chercheurs. Certaines des publications récentes¹⁰⁸ de cette institution montrent ainsi qu'il existe un lien étroit entre immobilité sociale et inégalités économiques. Cette corrélation s'expliquerait par la difficulté qu'il y a à s'élever dans l'échelle sociale lorsque la distance entre les échelons est trop grande, mais aussi par divers mécanismes sociaux dont certains ont été exposés plus haut.

Dans les sociétés moins inégalitaires, la mobilité sociale est encouragée par l'existence de services publics de qualité. Ainsi, toujours selon Pickett et Wilkinson, dans une société plus égalitaire, les systèmes d'éducation et de santé sont de meilleure qualité pour tous. En conséquence, l'espérance de vie et la santé physique seraient mieux préservées dans des pays plus égalitaires

104 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level*, op. cit.

105 *Ibid.*, p. 135.

106 *Ibid.*, p. 148.

107 Bauman Z., *La vie liquide*, op. cit.

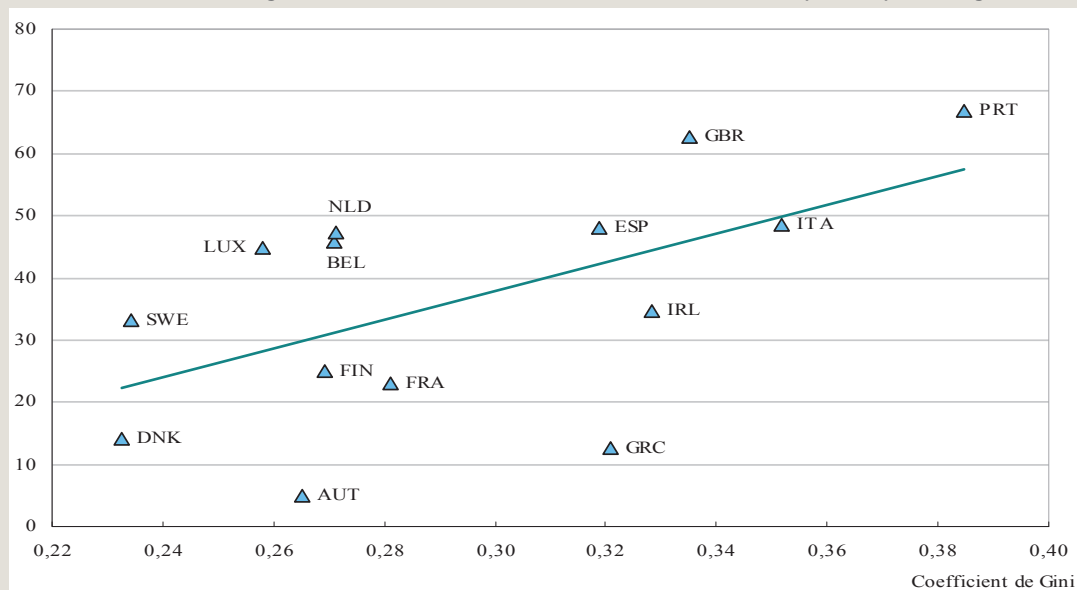
108 OCDE, *Réformes économiques. Objectif croissance*, op. cit.

comme la Suède, la Norvège ou encore la Belgique, et moindres dans des pays plus inégalitaires comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou encore le Portugal¹⁰⁹. De plus, les performances

scolaires moyennes, calculées sur la base des résultats aux épreuves de mathématiques et de littérature, seraient meilleures dans un pays faiblement inégalitaire comme la Finlande¹¹⁰.

Figure 11 : La mobilité sociale intergénérationnelle tendanciellement moindre dans les sociétés plus inégalitaires

Persistence des salaires, corrigée des différences de distribution (variation des salaires en point de pourcentage)



Source : Calculs de l'OCDE faits à partir de la base de données SRCV-UE 2005 et OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, 2008.

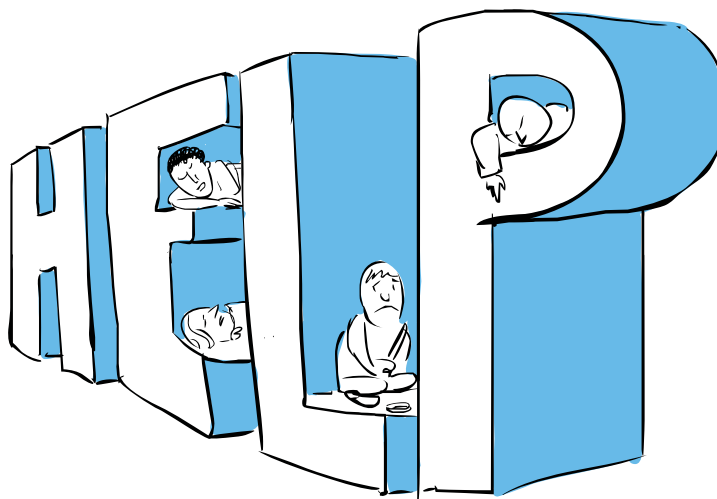
A partir de ces quelques exemples mais aussi de la plus vaste littérature qui traite de ce sujet, nous pouvons conclure que la diminution des inégalités et le renforcement des services publics ou collec-

tifs bénéficient non seulement aux personnes en situation de pauvreté, mais également aux populations plus aisées. Une société moins inégale serait meilleure pour tous.

109 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level*, op. cit., p. 82.

110 *Ibid.*, p. 106.

3. Comment combattre la pauvreté aujourd'hui en Europe?



L'analyse proposée ci-dessus nous force à rechercher des solutions tenant compte de la complexité du problème. La pauvreté et l'appauvrissement ne peuvent s'aborder par des moyens déresponsabilisants relevant de la charité ou de la criminalisation. Il est nécessaire de repenser nos relations sociales de façon systématique et structurée, en repensant la façon dont sont établies les priorités sociales ainsi que la répartition (et le partage) des responsabilités.

Prévenir et combattre la pauvreté au XXI^e siècle exige au moins trois niveaux d'analyse permettant de redéfinir les responsabilités : il s'agit de repenser les méthodes, de revisiter certains concepts clés et d'explorer la définition de la pauvreté. Ce travail est indispensable si l'on veut que la pauvreté devienne un problème « commun » et un objet d'intérêt politique, et que la porte s'ouvre à la prise de conscience de leurs responsabilités par les différents acteurs sociaux.

► Proposer un nouveau regard

Pour commencer, il faudrait, plutôt que mesurer la pauvreté, l'évaluer en fonction d'un objectif de cohésion sociale, appelé ensuite à se concrétiser en processus politiques visant à assurer le bien-être de tous.

Si la mesure relève de la statistique, l'évaluation suppose que l'on ait conscience du poids des inégalités dans l'accès aux différentes composantes du bien-être. Ces composantes, matérielles et immatérielles, sont à définir en tenant compte à chaque fois du contexte, ce qui donne à la lutte contre la pauvreté un caractère concret, à la portée de tous et encourageant les prises de responsabilité bien au-delà du cercle des institutions publiques et des ONG auxquelles est déjà assigné le secours aux personnes en situation de pauvreté.

D'un autre côté, le fait de parler de la pauvreté comme d'une « externalité négative » faisant perdre de la valeur aux propriétés immobilières dans les périphéries des grandes villes est particulièrement révélateur des risques de conflit social et de désagrégation que comporte un traitement inadéquat des questions d'interdépendance.

La conception de la société comme réseau d'interdépendances semble ouvrir des pistes intéressantes permettant d'éviter ces risques. Considérée sous cet angle, la pauvreté est à l'évidence le produit de l'inégalité, qui elle-même dérive de l'exclusion et d'une mauvaise répartition des ressources. La notion de *commons* (biens communs), que l'on étudiera dans la troisième partie, ouvre quant à elle des pistes prometteuses en matière de lutte contre la pauvreté, et s'articule parfaitement avec l'idée d'interdépendance – car les biens communs ne se réduisent pas à un ensemble de ressources partagées : par biens communs nous entendons cette catégorie spécifique de ressources qui doivent échapper à la recherche de bénéfice ou de profit privé parce qu'elles jouent un rôle fondamental dans la garantie d'une vie digne à tout membre de la communauté humaine. Articuler ces deux notions serait un acte véritablement créatif, trouvant son utilité sociale sur un tout autre terrain que la consommation de ressources en soi.

Accroître « l'utilité sociale » suppose une gestion des biens communs faite en fonction d'une vision claire des priorités partagées. La recherche partagée des priorités au sein d'une « communauté d'intérêt » (*commoning*) est un processus de transformation véritablement dynamique, à travers lequel apparaît la nature hybride des *commons*, mélange d'avoir et d'être : bien matériel que l'on a et expérience partagée dont on est partie prenante. Exploiter une ressource sous la forme d'un bien commun (par exemple mettre en place un jardin collectif sur un terrain abandonné) transforme la ressource elle-même mais aussi les participants (*commoners*), car l'expérience du partage est extrêmement enrichissante. Et cela nous fait entrevoir la véritable promesse dont est porteuse l'institutionnalisation de la « mise en commun ». Le partage, qui suppose des devoirs envers le bien commun comme envers les autres, peut se traduire par des changements non seulement dans l'esprit des *commoners* (qui jusque-là ne pensaient peut-être qu'à défendre leurs droits), mais aussi dans la puissance qu'ils pouvaient jusque-là développer.

► Promouvoir une autre conception du développement et d'autres valeurs de référence

Le changement politique – et pas seulement théorique – à accomplir consiste à passer de l'idée de domination du sujet (propriétaire ou Etat) sur l'objet (territoire, environnement, ressources en général) à celle d'interdépendance entre sujets et entre sujets et ressources. D'une vision individuelle des droits à une « communauté de responsabilités » envers les autres et envers les ressources. Il est indispensable de généraliser, voire de vulgariser, l'idée de prise en charge (*care*) réciproque. Nous avons besoin d'un nouveau sens commun, qui reconnaisse que la survie de chacun dépend des relations au sein d'une communauté, d'un environnement de vie. Le premier changement à envisager est le déplacement de la focale du quantitatif au qualitatif, catégorie essentielle de toute vision holistique. Les différences qualitatives de conditions de survie relèvent de la sphère des interdépendances sociales et de la réciprocité. Il s'agit en effet de concevoir la communauté sur le modèle de l'écosystème, comme un ensemble d'individus ou de groupes sociaux alliés au sein d'un réseau horizontal de relations mutuelles où le pouvoir est diffus plutôt que concentré. Le rejet des notions de hiérarchie et de compétition en faveur d'un modèle participatif et coopératif d'épanouissement humain s'accompagne de l'idée que chacun doit avoir accès à l'espace vital lui permettant de développer ses potentialités, y compris celles qui sont reconnues comme les plus faibles. Ce n'est que dans un environnement de ce genre que la notion de droits pour tous peut se concrétiser. Dans cette logique, les biens communs ne sont pas des marchandises, mais une conception de la réalité venant contrer la tendance en apparence irrésistible à la privatisation ou la « corporatisation » (transformation des biens de l'Etat en entreprises d'Etat) des biens destinés originellement à garantir aux personnes une vie digne. Cela ne signifie pas le retour à une gestion publique bureaucratique, autoritaire ou collusoire, ni à une idée prémoderne d'*enclosure*. Au contraire, il s'agit de construire à partir du concept de biens communs une pluralité de solutions adaptées aux différents contextes européens, capables de répondre à l'exigence d'inclusion et de bien-être de tous, en libérant les citoyens de l'idéologie du jeu à somme nulle entre l'Etat et le marché. En affirmant qu'il existe un espace politique légitime entre les deux, une telle perspective peut aider à réélaborer une vision sociale de l'avenir.

► Changer les concepts d'efficacité et de sécurité

Il nous faut donc une conception du développement qui prenne en compte l'égalité, la soutenabilité, la justice sociale, l'écologie, et qui place les êtres humains et leur bien-être au centre de toute décision ou projet social, économique et politique. Un tel objectif suppose que l'on change le sens de concepts économiques, politiques et sociaux, comme ceux d'« efficacité » et de « sécurité ».

Dans une société mercantiliste, « l'efficacité » renvoie à la multiplication des gains et des dividendes, indépendamment du caractère équitable ou non de leur répartition, donc du fait qu'ils

peuvent contribuer à accroître les inégalités, comme dans le cas des mouvements financiers et spéculatifs. Pourtant, il est possible de donner un sens radicalement différent à la notion d'efficacité. Dans la logique des biens communs, l'expérience consistant à partager des espaces, des objectifs ou, mieux encore, des idéaux pousse à accorder plus d'importance à l'égalité dans l'accès et la répartition des biens qu'à leur production.

Ce déplacement de focale est essentiel. Certes, la logique et la rhétorique néolibérales, source de tant de disparités, s'appuient sur une conception de la répartition fondée sur le fameux *trickle down effect* : si le riche s'enrichit, la croissance et les gains de productivité finiront par bénéficier indirectement aussi aux pauvres, qui seront gratifiés des restes du banquet. Cette logique n'est pas seulement contestable d'un point de vue moral, elle est simplement fautive. La prise en compte des interdépendances permet de montrer qu'un banquet trop abondant offert aux riches débouche sur une crise économique et écologique, donc sur une souffrance accrue pour les personnes en situation de pauvreté.

La logique des biens communs est tout autre. Nous disposons à présent, en Occident, d'une production surabondante, d'un « stock de croissance » excessif. Mieux répartir ce que nous possédons déjà (le stock) renforce les capacités des bénéficiaires de cette redistribution, ce qui crée les conditions d'une mise en commun démocratique dans le processus crucial consistant à décider de ce qu'il faut produire et comment. De toute évidence, « l'efficacité » au sens où elle est entendue aujourd'hui ne peut servir de critère dans cette conception des choses. Fondée sur l'idée d'une maximalisation de la richesse, elle se focalise sur le principe de fabriquer le « plus gros gâteau possible » et non sur celui d'égalité des parts. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de problème autour de la bonne ou mauvaise mise en commun. Toutefois, ce ne sont pas les outils conceptuels, essentiellement quantitatifs, forgés dans l'optique désuète de la croissance permanente qui aideront à le résoudre. Les critères de bonne mise en commun sont qualitatifs : il s'agit plutôt d'identifier « les meilleurs *commoners* possible », ceux qui s'insèrent le mieux dans la chaîne relationnelle qui fait le bien commun. Ces critères qualitatifs ne peuvent être universels et statiques (comme l'est le concept d'efficacité), ils sont forcément dynamiques et contextuels, puisqu'ils doivent décider de la capacité à partager un bien commun donné dans un contexte donné avec des personnes données. Seule l'étude des pratiques actuelles autorise à parler intelligemment de cette question, l'expérience du partage étant d'une redoutable complexité. Ce qui ne doit pas nous empêcher de dire que chercher les moyens de créer des institutions qui permettent d'assumer démocratiquement des fonctions de soin mutuel et des responsabilités partagées, c'est un autre défi social et intellectuel que de céder à la logique des droits à l'accumulation privée permanente, sans égard pour la disparité des moyens.

Le concept de « sécurité », quant à lui, a actuellement un sens « défensif », incompatible avec les valeurs de justice et de cohésion sociale et, évidemment, avec le langage des droits universels. De nos jours, comme on le verra dans la deuxième partie, l'idée de sécurité est automatiquement associée à celle de défense contre les autres, des autres supposés ennemis et rivaux en matière d'accaparement des biens, et potentiellement différents donc dangereux. Or la sécurité peut au contraire être entendue comme le résultat du partage, comme un droit fondé sur l'équité et la réciprocité. Le droit à la sécurité devient ainsi le droit à donner du sens à sa vie dans un contexte d'interdépendance, fondement même d'une existence digne.

Le sentiment est ainsi que les aspects concrets de la sécurité passent par un accès équitable aux droits et aux biens fondamentaux (y compris communs), aux procédures démocratiques, à la connaissance et aux espaces publics, éléments qui forment ensemble un cercle vertueux. Il s'agit également de mettre fin à l'anxiété et à la peur qu'engendre la logique économique actuellement dominante, et, par voie de conséquence, à la recherche de boucs émissaires – l'immigré, le pauvre, le marginal, etc. – dans laquelle les médias et les discours officiels ont une énorme responsabilité.

Ce n'est que lorsque l'énergie de la société se focalisera sur les véritables difficultés que suppose la recherche de la cohésion et de la justice sociales que cette nouvelle conception de la sécurité deviendra le fondement de l'objectif commun, à savoir progresser vers le bien-être de tous.

► Jeter les bases de stratégies nouvelles

Pour combattre effectivement la pauvreté et les inégalités, il nous faut construire de nouvelles stratégies sur de nouvelles bases. Les propositions qui seront développées dans cet ouvrage partent des notions de bien-être de tous, de responsabilités sociales partagées et de biens communs, qui permettent de repenser les concepts d'efficacité et d'interdépendance, pour redéfinir des priorités et orienter des changements de dynamiques sociales.

Toutes ces notions sont fondées sur le principe de qualité, un principe ignoré du parti pris quantitatif, positiviste, des sciences sociales actuellement dominantes et de la loi. Les biens communs, par exemple, exigent des paradigmes de compréhension qui soient fondés sur l'accès et le partage dans un contexte donné, notions qui sont au-delà de ce que la modernité nous permet d'appréhender, car celle-ci est fondée sur l'individualisation, l'exclusion, l'abstraction et la standardisation. Pendant des siècles, l'Occident a réfléchi et agi comme s'il était seul, coupé de toute communauté et au-delà des écosystèmes. Cette idéologie profondément enracinée limite la perception de la réalité et conduit à agir comme si, sur une planète finie, il pouvait y avoir une croissance infinie. Cette illusion est en grande partie responsable des principaux maux de nos sociétés.

Analyser la pauvreté et les inégalités du point de vue des responsabilités sociales partagées, du bien-être de tous, des biens communs et d'une mise en commun des ressources devrait nous permettre de jeter les bases de stratégies nouvelles qui s'attaquent aux sources du problème et aux mécanismes qui produisent et reproduisent la pauvreté et les inégalités.

L'adoption de ces critères pour une analyse sociale globale nous permet d'offrir une contribution à la résolution d'un problème dramatique pour la survie d'une société du respect et de la diversité. Dans la deuxième partie, nous chercherons à approfondir ces questions avant de formuler nos propositions dans la troisième partie.

Deuxième partie

**Analyse critique
du contexte actuel
et des tendances à l'œuvre**

Introduction

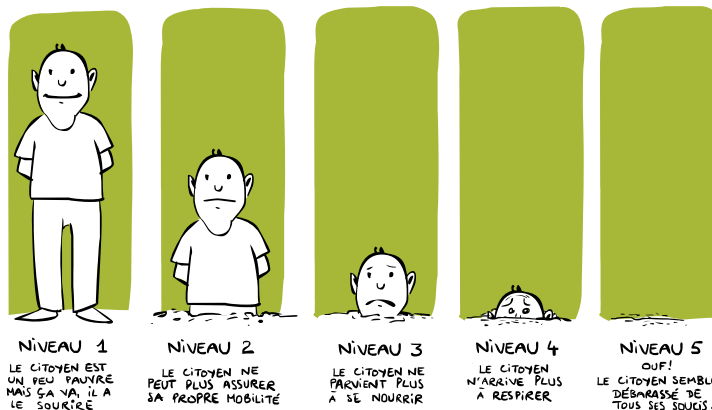
La deuxième partie de cet ouvrage développe une analyse critique de la réalité contemporaine.

Nous approfondirons donc certaines questions abordées dans notre synthèse introductive, en commençant par l'analyse des définitions de la pauvreté et de leurs limites, pour ensuite nous pencher sur le rapport entre pauvreté et droits humains, pauvreté et démocratie, pauvreté et gestion des ressources, pauvreté et politiques publiques de redistribution.

Toutes les réflexions que nous ferons sur le contexte et les tendances observables actuellement serviront de base au développement de la troisième et dernière partie, où nous essaierons de proposer de nouvelles stratégies pour lutter contre la pauvreté et pour assurer à chacun une vie digne au XXI^e siècle.

1. Définitions et mesures de la pauvreté en Europe

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE PAUVRETÉ DU CITOYEN EUROPÉEN



Les politiques de lutte contre la pauvreté sont déterminées par la façon dont elles définissent et mesurent le phénomène. En recourant à des indicateurs simplificateurs, elles retiennent et promeuvent des solutions ne permettant pas de faire face à la complexité du problème. Si n'est pris en compte que le fait de disposer d'un revenu minimum, par exemple, on recourra à une politique d'assistance apportant un complément de revenu et garantissant un niveau de consommation immédiate. Toute réflexion sur les responsabilités partagées par l'ensemble de la société sera exclue d'une telle démarche. Sans compter que ne sera pas prise en compte la privation des ressources qu'il faut nécessairement partager pour vivre en société.

Le premier pas à faire pour trouver des solutions viables et efficaces pour lutter contre la pauvreté est donc de cerner le phénomène dans ses multiples dimensions. C'est pourquoi nous choisissons, dans cette partie, d'analyser d'un point de vue critique les définitions et les mesures se rapportant à la pauvreté, utilisées actuellement en Europe.

► La pauvreté matérielle en termes de revenu

En termes statistiques, la pauvreté matérielle se définit par le fait d'occuper une position au-dessous d'un seuil donné.

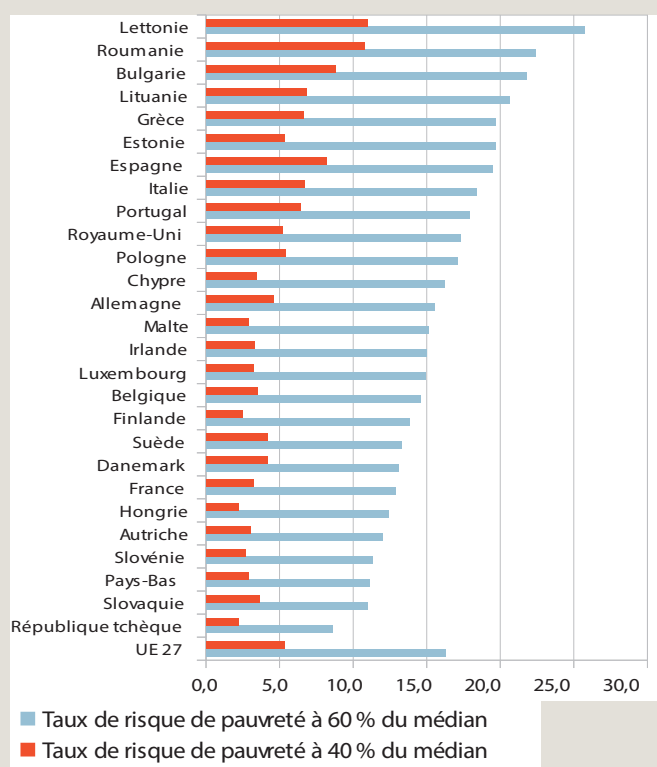
Seuil absolu – A l'échelle planétaire, c'est un seuil de revenu absolu qui est le plus souvent retenu pour mesurer la pauvreté. La Banque mondiale, tout comme les Nations Unies dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), fixe ce seuil à 1,25 dollar par jour, somme qui correspondrait au minimum nécessaire pour pouvoir simplement survivre. Or ce montant est établi indépendamment du contexte dans lequel la pauvreté se manifeste. Ne sont intégrés dans son calcul ni les modes de vie standard d'une société, ni l'accès aux services publics qui garantissent les moyens permettant de mener une vie digne. Cette mesure de la pauvreté a été vivement critiquée, notamment par les chercheurs Sanjay G. Reddy et Thomas W. Pogge¹¹¹, pour qui cette approche n'est ni significative ni fiable, et ne reflète pas les besoins réels des êtres humains. En réponse à ces critiques, la Banque mondiale a lancé une réflexion sur le

111 Reddy S. G. et Pogge T. W., *How not to count the poor*, Institute of Social Analysis, Columbia University, New York, 2005.

caractère multidimensionnel de la pauvreté¹¹². Dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), des indicateurs complémentaires portant sur l'emploi et l'alimentation (mesurée en fonction d'un apport calorique minimal) ont été intégrés. Si ces mesures permettent d'obtenir des données utiles sur l'extrême pauvreté dans le monde, elles ne semblent que partiellement pertinentes s'agissant de la pauvreté en Europe.

Seuils relatifs – L'Union européenne a mis au point une série d'outils statistiques permettant d'évaluer l'importance de la pauvreté dans les différents Etats membres. Malgré la diversité des indicateurs, la mesure de référence reste un certain pourcentage du revenu médian. En 2000, l'institut européen de statistique Eurostat a adopté le seuil de 60 % du revenu médian (figure 12), le taux de pauvreté ou « risque de pauvreté » correspondant à la part de la population qui se situe au-dessous de ce seuil. Une frontière est ainsi tracée entre pauvres et non-pauvres. Il s'agit là d'une convention dont le choix a des conséquences sur les résultats obtenus.

Figure 12 : Un seuil de pauvreté à 40 % ou à 60 % du revenu médian ?



Source : Eurostat pour l'année 2009, indicateur « taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe » (source : SILC).

Au sein de l'Union européenne, le pourcentage de la population disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national est de plus de 16 %, soit près de 80 millions de personnes. Si l'on retient un revenu inférieur à 40 %, le taux de pauvreté passe à 5,3 %. L'écart entre les deux seuils, 40 % et 60 %, permet de mesurer l'importance des situations de pauvreté aux « limites », qui varient d'un pays à l'autre.

Comparons par exemple les cas de l'Estonie et du Portugal : le taux de pauvreté apparaît supérieur en Estonie (19,7 % contre 17,9 % au Portugal) sur la base du seuil à 60 % ; mais si l'on place le seuil à 40 %, la situation s'inverse (6,4 % au Portugal contre 5,3 % en Estonie).

Le recours à un seuil établissant une frontière entre pauvres et non-pauvres fait l'impasse sur une série d'éléments, ce qui pose question lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques dont le but à long terme est d'éradiquer la pauvreté. Avec un tel outil de mesure, en effet :

- aucun rapport ne peut être établi entre croissance économique et ampleur de la pauvreté. Un taux de pauvreté calculé proportionnellement à la population globale suppose une répartition

112 Banque mondiale, « Atelier sur la mesure multidimensionnelle de la pauvreté », mené en août 2010, pour plus d'information consulter : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:22728226~menuPK:2643937~pagePK:64020865~piPK:51164185~theSitePK:336992,00.html>.

des bénéficiaires de la croissance équivalente sur toute l'échelle des revenus¹¹³. C'est ignorer l'effet du « stock », notamment de la possession de patrimoine, sur la possibilité de bénéficier de l'augmentation de la richesse globale¹¹⁴. Or on sait que la part dans l'ensemble des revenus de ceux qui proviennent directement du travail est de plus en plus faible et celle du patrimoine – dont les plus démunis sont dépourvus – de plus en plus élevée. Lorsque la concentration du patrimoine en Europe atteint les niveaux signalés dans la première partie de cet ouvrage, il convient de s'interroger sur l'intérêt de cette mesure pour comprendre la captation des bénéficiaires de l'augmentation de la richesse par les plus pauvres ;

- la dégradation des revenus des classes moyennes (placées au-dessus du seuil de pauvreté), qui se traduit par une réduction du revenu médian, n'est pas prise en compte, ce qui peut créer l'illusion d'une diminution de la pauvreté alors que les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté restent inchangées ;
- l'éventualité d'une croissance concomitante de la pauvreté et des inégalités n'est pas perceptible : pauvreté et richesse peuvent augmenter aux deux bouts de l'échelle sans faire bouger le revenu médian, ni donc ses pourcentages que sont les seuils de pauvreté ;
- les écarts de richesse d'un pays à l'autre n'apparaissent pas : des pays aux niveaux de richesse très différents peuvent afficher les mêmes taux de pauvreté. Ainsi le taux de pauvreté en Hongrie apparaît-il légèrement inférieur à celui du Danemark (12,4 % contre 13,1 % avec un seuil à 60 %) alors qu'il correspond à un revenu annuel de 2 844 euros contre 14 960 au Danemark, lorsque 11,6 % des Hongrois mais seulement 1,3 % des Danois¹¹⁵ souffrent de privations sévères liées au mal-logement, etc. ;

Tableau 3 : Inégalités en fonction de l'origine du revenu en Allemagne (année 2006)

	% sur la totalité de revenus imposés**	Revenu moyen (en euros)	Revenu médian (en euros)	Inégalités de revenu en 2006 (ratio revenu médian/revenu moyen)
Autres *	3,8	7 615	6 595	0,87
Emploi	76,3	35 627	29 202	0,82
Patrimoines financiers	2,0	6 351	1 888	0,30
Agriculture, foresterie	0,8	13 869	3 478	0,25
Patrimoine immobilier	0,8	1 639	376	0,23
Affaires	10,3	22 948	4 555	0,20
Auto-emploi	6,0	31 786	5 484	0,17

Sources : statistiques fiscales, Destatis, Statistisches Bundesamt Deutschland, « Finanzen und Steuern. Jährliche Einkommensteuerstatistik. Sonderthema: Sonstige Einkünfte. 2006 », Fachserie 14, Reihe 7.1.1, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2011 disponible sur <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/FinanzenSteuern/Steuern/LohnEinkommensteuer/Einkommensteuerstatistik2140711067004.property=file.pdf>, p. 6, 10.

** Déductions fiscales et contributions à la sécurité sociale non comprises.

* Notamment les pensions de retraite.

- ne sont prises en compte ni les inégalités en termes d'héritage (en Allemagne, en 2007, 10,2 % des cas d'héritage ont concerné le quintile inférieur et 23,0 % le quintile supérieur), ni les différences dans la composition des revenus liés au patrimoine, alors que celles-ci font apparaître des inégalités de revenu différentes, comme le montre le tableau 3 établi en fonction des sept catégories de revenus distinguées par le système fiscal allemand¹¹⁶ ;

113 Sénat de la République française, «La mesure de la pauvreté et de l'inclusion sociale », *Les Documents de travail du Sénat, série « Etudes économiques»*, juin 2008.

114 Stiglitz nous fournit l'exemple suivant : 1 % des habitants des Etats-Unis perçoivent environ un quart du revenu national par an ; mais le même 1 % contrôle 40 % de la richesse disponible. Il y a vingt-cinq ans, ces chiffres étaient respectivement de 12 % et de 33 %. Voir Stiglitz J., «Of the 1 %, by the 1 %, for the 1 %», *Vanity Fair*, mai 2011.

115 Eurostat, «Taux de privation sévère liée au logement par âge, sexe et statut de pauvreté» (source: SILC) [ilc_mdho06a], accessible sur <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>.

116 Le niveau d'inégalité s'obtient en divisant le revenu médian par le revenu moyen. Plus la valeur est basse, plus le niveau d'inégalité est élevé.

- la mobilité en termes de revenus n'est pas perceptible. En Allemagne encore, si l'on compare les périodes 1992-1995 et 2004-2007, on constate que la mobilité diminue de façon plus marquée aux deux bouts de l'échelle des revenus. Dans les quintiles à plus faible revenu, il devient de plus en plus difficile d'améliorer sa situation¹¹⁷ ;
- le « revenu négatif », autrement dit l'endettement des individus ou des familles, est ignoré. Or il peut peser lourdement sur la capacité des plus pauvres à améliorer leur situation, notamment lorsque les prix du logement augmentent hors de tout contrôle et que le nombre de logements sociaux construits baisse. En Allemagne, la richesse nationale (patrimoine financier, tangible et immobilier) a doublé entre 1991 et 2007, mais l'endettement a crû parallèlement. En France, selon l'Insee, en 2008, « 31 % des ménages qui [avaient] déposé un dossier de surendettement viv[ai]ent au-dessous du seuil de pauvreté et 60 % déclar[ai]ent avoir connu une baisse importante de leurs revenus au cours des douze derniers mois »¹¹⁸.

Tableau 4 : Liens entre difficultés matérielles, faible recours aux services bancaires et surendettement en France (2007-2008) (en % du nombre total des ménages)

	Ensemble des ménages		Ménages ayant peu recours aux services bancaires		Ménages ayant déposé un dossier de surendettement	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Impayés (liés au logement)	9	8	15	17	52	58
Pauvreté monétaire	12	12	31	32	23	29
Pauvreté en conditions de vie	12	12	27	28	54	65
Forte baisse de revenus (2007-2008)		14		14		41
Perte ou diminution d'emploi*		51		44		62
Retraite*		14		11		15
Mariage/séparation*		6		7		6
Autre		29		38		17
Divorce/séparation entre 2007 et 2008		3				

* Motif principal déclaré de la baisse de revenus.

Lecture : 17 % des ménages ayant peu recours aux services bancaires en 2008 et 58 % des ménages ayant déposé un dossier de surendettement dans les douze derniers mois avaient des impayés liés au logement en 2008.

Champ : ménages métropolitains présents en 2007 et 2008 dans le panel SRCV.

Source : Insee, enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV), 2008.

- enfin, le taux de pauvreté ne dit rien du lien entre seuil de pauvreté et seuils fixés pour accéder à des prestations sociales (logement social, couverture santé gratuite, etc.).

► La privation matérielle : un indicateur non monétaire problématique

L'un des indicateurs retenus dans le cadre de la Stratégie 2020 de l'Union européenne est la « privation matérielle ». La pauvreté est alors mesurée en fonction de l'accès ou non à neuf biens et services considérés comme formant un ensemble de conditions de survie minimal : est pauvre celui qui se trouve dans l'impossibilité de jouir de plus de quatre d'entre eux. Cet indicateur,

117 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Conseil allemand d'experts en économie), *Jahresgutachten 2009/2010. Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Analyse zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland*, 2009, p. 319-320.

118 Voir www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1352. Des données montrent que, en 2008, 24 % des ménages du Q1 (premier quintile) étaient endettés (crédit immobilier : 6 %, crédit à la consommation : 17 %, les deux : 1 %) contre 68 % dans le Q5 (crédit immobilier : 36 %, crédit à la consommation : 13 %, les deux : 19 %).

plus attentif aux dimensions multiples de la pauvreté que le précédent, suppose cependant un jugement sur ce que sont matériellement les conditions d'une vie digne. En retenant la possession de certains biens parmi les éléments déterminants, cet indicateur ignore la part de choix des individus et réduit la pauvreté à une incapacité de consommer.

En outre, ce type d'indicateur est peu attentif aux différences de modes de vie entre pays, alors que la perception de ce que sont les biens et services indispensables pour mener une vie digne varie y compris au sein de l'Union européenne. La définition des biens et services indispensables ne peut donc s'établir qu'en fonction des possibilités qui s'offrent à la société, ce qui suppose une prise en compte des inégalités d'accès.

Les indicateurs de la stratégie « Union européenne 2020 »

St1 : population à risque de pauvreté ou d'exclusion (t2020_50)

Cet indicateur recense l'ensemble des personnes qui sont menacées de pauvreté, ou qui vivent dans le dénuement matériel ou dans des ménages à très faible intensité de travail. Les interactions entre indicateurs sont exclues.

St2 : personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (t2020_51)

Personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dont les adultes ont effectué moins de 20 % de leur potentiel global de travail au cours de l'année écoulée.

St3 : personnes à risque de pauvreté après transferts sociaux (t2020_52)

Personnes dont le revenu disponible équivalent se situe au-dessous du seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

St4 : personnes en situation de privation matérielle grave (t2020_53) (en pourcentage de la population)

L'indicateur « privation matérielle » réunit un ensemble de variables relatives aux difficultés économiques, aux biens durables, au logement et à l'environnement de l'habitat. Les personnes en situation de privation matérielle grave se trouvent au minimum dans quatre de ces neuf cas :

1. impossibilité de régler le loyer ou les factures des services d'utilité publique ;
2. impossibilité de chauffer convenablement le domicile ;
3. impossibilité de faire face à des dépenses imprévues ;
4. impossibilité de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours ;
5. impossibilité de partir en vacances hors du domicile une semaine par an ;
6. impossibilité d'acheter une voiture ;
7. impossibilité d'acheter une machine à laver le linge ;
8. impossibilité d'acheter une télévision couleur ;
9. impossibilité de payer une connexion téléphonique.

► Le choix des indicateurs connexes

Les indicateurs présentés ci-dessus sont parfois complétés par des indicateurs plus complexes. Dans son rapport 2010 relatif aux Objectifs du millénaire pour le développement, l'Onu lie l'objectif de réduction de la pauvreté à une amélioration de l'emploi et à un recul de la faim. Pour ce qui concerne l'emploi, les indicateurs utilisés s'intéressent notamment au taux de chômage et aux « travailleurs pauvres », ainsi qu'à la proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population active.

Dans leurs objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'horizon 2020, trois Etats membres de l'Union européenne font explicitement référence à des indicateurs relatifs à l'emploi. L'Allemagne cible les chômeurs de longue durée, le Danemark veut réduire le nombre de ménages à faible intensité de travail et la Suède souhaite diminuer la part des non-actifs, des chômeurs de longue durée et des travailleurs en congés longue maladie dans la population. La Pologne, par exemple, qui s'est fixé comme objectif de réduire de 1,5 million le nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion, ou vivant dans un ménage à faible intensité de travail, affirme dans son programme de réformes Stratégie 2020 que c'est avant tout à travers le marché du travail que la pauvreté peut être combattue, et invite à lire les objectifs du pays en matière de lutte contre la pauvreté en lien avec ceux portant sur l'emploi (71 % d'actifs employés). Cela en dit long sur le lien généralement établi entre pauvreté et absence d'activité professionnelle : les politiques de lutte contre la pauvreté deviennent des politiques pour l'emploi. Or, cela fait déjà

plusieurs décennies que l'équation « travail = sortie de la pauvreté » est remise en question – ce que confirme par ailleurs la croissance du nombre de travailleurs pauvres. En 2009, 8,4 % des habitants de l'Union européenne disposant d'un emploi se situaient sous le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian)¹¹⁹.

Tableau 5 : L'exclusion par le logement : la grille Ethos

La typologie Ethos (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) est une grille de mesure de l'exclusion par le logement développée par la FEANTSA. Elle distingue le fait d'être sans abri du fait d'être sans logement, en logement précaire ou en logement non conforme aux besoins.

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle	Définition générale
Sans-abri	1. Personnes vivant à la rue	1.1. Nuits passées dans la rue (pas d'accès à un hébergement de vingt-quatre heures, pas de domicile)
	2. Personnes dormant en asile de nuit	2.1. Asile de nuit pour sans-abri
Sans-logement	3. Personnes en hébergement temporaire pour sans-abri	3.1. Hébergement temporaire pour sans-abri 3.2. Logement provisoire 3.3. Hébergement de transition avec accompagnement
	4. Femmes en foyer d'hébergement féminin	4.1. Hébergement en foyer pour femmes
	5. Immigrés vivant en lieux d'hébergement réservés	5.1. Hébergement provisoire en centres d'accueil (asile) 5.2. Hébergement pour travailleurs migrants
	6. Personnes sorties de l'institution qui les loge	6.1. Institutions pénales 6.2. Institutions médicales 6.3. Institutions pour enfants (<i>homes</i>)
	7. Personnes recevant une aide (destinée aux sans-abri)	7.1. Aide au logement des sans-abri 7.2. Hébergement subventionné 7.3. Hébergement provisoire subventionné 7.4. Hébergement avec aide
	8. Personnes sans logement garanti	8.1. Hébergement chez des membres de la famille ou des amis 8.2. Absence de bail (sous-location) 8.3. Occupation illégale d'un logement 8.4. Occupation illégale d'un terrain
	9. Personnes vivant sous une menace d'expulsion	9.1. Décisions légales d'expulsion (locataires) 9.2. Avis de saisie de propriétaires
Insécurité du logement	10. Personnes vivant exposées au risque de violence	10.1. Incidents de violence domestique répertoriés par la police
	11. Personnes vivant dans des structures temporaires ou non conformes	11.1. Mobile-home ou caravane 11.2. Immeuble non conforme 11.3. Structure temporaire
Logement inadapté	12. Personnes vivant dans un logement inadapté	12.1. Logement impropre à l'habitation (selon les normes légales ; occupation)
	13. Personnes vivant en situation de surpeuplement extrême	13.1. Norme nationale maximale de surpeuplement

Source : Feantsa, Ethos, 2007.

119 Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics.

Les conditions de logement font également partie des indicateurs fréquemment pris en compte pour évaluer la pauvreté (deux des variables de l'indicateur de privation matérielle y renvoient d'ailleurs), ce qui, là aussi, pose question : quelle est la définition précise du « logement » ? Le phénomène des sans-abri, en effet, ne concerne pas seulement les personnes vivant dans la rue ; des situations moins visibles et plus difficilement mesurables, comme l'hébergement provisoire en foyer ou chez des connaissances, ou encore l'emprisonnement, en relèvent aussi.

Dans l'évaluation de la pauvreté entrent également en ligne de compte des indicateurs relatifs à l'éducation et à la santé. Il existe des indicateurs croisés qui évaluent la pauvreté en fonction du sexe, de l'âge, du type d'activité ou encore par groupes de citoyenneté. Pour autant, ces multiples indicateurs ne couvrent pas toutes les dimensions de la pauvreté. Ceux qui mesurent le niveau de participation politique, par exemple, sont rarement pris en compte dans la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté.

► **Autres définitions et indicateurs complémentaires**

Certaines organisations non gouvernementales ont proposé, ces dernières années, d'autres définitions et d'autres indicateurs de la pauvreté.

Caritas liste huit critères de mesure de la pauvreté : revenu, santé, conditions de vie (notamment de logement, avec prise en compte de l'exposition au bruit et à la pollution), éducation, participation à la vie active, participation à la vie sociale, statut résidentiel ou administratif (notamment pour les immigrés) et origines familiales (ou sociales).

La *Fondation Joseph Rowntree* y ajoute deux critères supplémentaires :

- le degré d'accès aux services, et plus particulièrement à un compte bancaire, à une assurance, au voyage, aux services sociaux (dont l'accès des ruraux aux services sociaux) ;
- le niveau de cohésion sociale, établi notamment en fonction du degré de polarisation économique de satisfaction envers le cadre de vie local, d'exposition à la criminalité, de participation à la vie politique et publique, de concentration spatiale de la pauvreté, du taux de grossesse, du nombre de jeunes ayant un casier judiciaire non vierge, du niveau d'anxiété, etc.

Le *Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (EAPN) souligne de son côté qu'il est important de prendre en compte des critères comme le niveau d'endettement, la durée de la période de pauvreté, les difficultés d'accès aux services publics, et fait remarquer que les besoins de base varient en fonction des pays et du niveau de protection sociale. Il évoque également les différences de perception s'agissant du caractère plus ou moins nécessaire de certains biens et activités, et introduit une dimension culturelle dans la mesure de la pauvreté.

► **Définition de la pauvreté subjective**

La notion de pauvreté subjective se réfère à la perception qu'ont les ménages de leur capacité à « joindre les deux bouts » (ceux qui déclarent ne pas y parvenir sont retenus en situation de pauvreté en se fondant sur la notion d'« insécurité d'existence subjective ») et de la somme qui leur est nécessaire pour vivre sans luxe mais décemment, ce qui permet de la comparer au revenu déclaré et d'établir si la famille dispose ou pas des ressources dont elle a besoin. Cela permet aussi de saisir l'insatisfaction en termes de consommation, sachant que l'idée d'« adéquation » dans ce domaine suppose que chaque individu ou famille ait des critères de consommation bien définis. Ce type de mesure a l'avantage de prendre en compte le risque socio-économique, certains facteurs de fragilité spécifiques (difficulté à assumer certaines dépenses, endettement), certaines préoccupations annexes (chômage, baisse des retraites) et les effets de l'inflation. Toutefois, cet indicateur suggère à l'enquêté, par la formulation même de la question (« joindre les deux bouts »), un lien étroit entre pauvreté et aptitude à consommer. Cette approche ne s'intéresse donc qu'aux dimensions de la pauvreté liées au pouvoir d'achat et à la consommation.

Qu'elles se fondent sur des seuils de revenu (absolus ou relatifs) ou sur la perception subjective, les mesures généralement utilisées ont en commun d'estimer le degré de satisfaction en fonction du niveau de consommation. Outre le fait que ce soit plutôt le pouvoir d'achat qu'elles mesurent, elles ont le défaut de classer les personnes en situation de pauvreté, d'en faire une catégorie de sous-consommateurs dépourvus des moyens matériels leur permettant de subvenir à leurs

besoins. Et lorsque d'autres éléments sont pris en compte (comme dans certaines approches multidimensionnelles), il est le plus souvent question d'isolement, d'absence de lien social, phénomènes traités comme des caractéristiques individuelles et non comme le produit de dynamiques d'exclusion.

► L'approche en termes de « capacités »

A l'inverse des définitions précédentes, l'économiste et prix Nobel Amartya Sen propose une « approche par les "capabilités" » (*capabilities approach*) qui permet de mieux appréhender le phénomène dans sa complexité, en s'intéressant au capital de base et aux moyens dont dispose un individu pour s'extraire de la pauvreté¹²⁰. Dans cette théorie, les « capacités » sont les possibilités qui s'offrent à l'individu d'atteindre un état ou d'accomplir une action (*functioning*). Une personne victime de famine ne dispose pas des mêmes « capacités », par exemple, qu'une personne en grève de la faim, même si toutes deux sont privées de nourriture : la première ne peut se nourrir, la seconde le peut mais ne le souhaite pas. La pauvreté est ainsi définie comme l'impossibilité de faire des choix, comme un état privant la personne des capacités qui lui permettraient de mener une vie digne – Sen se proposant aussi de repenser le concept de dignité humaine et de tenter d'évaluer la qualité de vie garantie par un Etat donné à ses citoyens.

Dans cette approche, les carences matérielles ne sont plus l'indicateur de référence, il s'agit au contraire de discerner « ce que les gens sont réellement capables de faire et d'être »¹²¹. Sen parvient ainsi à élaborer des indicateurs de bien-être et de pauvreté qui respectent la diversité humaine et sont étroitement liés à l'exercice des libertés individuelles. D'où un intérêt particulier pour le rapport entre droits humains et pauvreté. Mais cette théorie suppose aussi que la question des droits des personnes en situation de pauvreté soit abordée en se demandant comment la pauvreté affecte les capacités de ceux qui la subissent. Et que l'on fasse pression pour obtenir que la pauvreté soit redéfinie comme la privation des capacités essentielles pour mener sa vie dans la dignité.

Sur la base de la théorie de Sen, il est possible de développer une conception de la dignité qui ne soit pas exclusivement associée au respect minimal des droits fondamentaux – droit à la nourriture, à la survie –, lesquels ne sont violés que dans les cas de pauvreté extrême¹²². L'approche par les « capacités » permet d'appréhender les formes de (risque de) pauvreté en vigueur dans les pays riches et les violations de droits qui leur sont liées.

En suivant le raisonnement de Sen, Martha Nussbaum a décliné les diverses « capacités » dont on peut se trouver privé¹²³. L'accent est ainsi mis sur le fait de pouvoir vivre longtemps dans de bonnes conditions (de vie, de santé, d'esprit, y compris à travers le « jeu » et le contrôle de son environnement), de développer ses sens, son imagination, sa pensée et sa raison pratique, de s'engager dans toute forme d'échange (y compris avec la nature, les autres espèces et l'espace public), de participer, de critiquer et d'influencer les décisions indispensables à une vie digne au XXI^e siècle.

Nussbaum estime que l'approche par les « capacités » permet de mettre au point un meilleur indicateur de la pauvreté que ceux dont se servent encore trop souvent les institutions. Elle permet, selon cet auteur, de passer du langage de la bienfaisance à celui des droits. Elle ouvre le champ à une redéfinition du concept de liberté qui le dépouille à la fois de son caractère d'idéal abstrait et de l'idée qu'il suffirait que les pouvoirs publics s'abstiennent pour que le problème s'efface. Elle permet de dépasser les analyses fondées sur la seule notion de besoins, notion qui couvre des désirs et des demandes socialement construits. Elle rend possible l'élaboration d'une conception plurielle de l'égalité des chances. Elle met l'accent sur la valeur et la puissance des choix individuels et collectifs. L'auteur estime enfin qu'elle renforce le rôle de l'éducation en tant que fondement de la pensée critique – et pas seulement en tant que production de connaissances standardisées – car l'éducation développe les capacités des individus à faire des choix sur les questions fondamentales, ainsi que l'imagination des décideurs politiques.

120 Sen A., *Repenser l'inégalité* (1992), Seuil, Paris, 2000.

121 Nussbaum M., « Capabilities as Fundamental Entitlements. Sen and Social Justice », *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, 2003, p. 33-59.

122 Dans « La pauvreté, comme violation des droits humains », Geneviève Koubi écrit ceci : « L'approche étant recentrée sur les situations d'extrême pauvreté, c'est à un droit à la subsistance pour tous et chacun qu'il peut être fait référence ; cependant, de nos jours, ce droit, pensé essentiellement sur le plan mondial, est conçu suivant une optique minimaliste : subsister ne permet pas de vivre dans des conditions décentes. » Voir Koubi G., « La pauvreté, comme violation des droits humains », *Revue internationale des sciences sociales*, 2004/2.

123 Nussbaum M., *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species membership*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.

► Vers une définition relationnelle de la pauvreté

Selon le point de vue proposé dans cet ouvrage, les différents modes d'évaluation de la pauvreté que nous venons de passer en revue présentent tous, d'une manière ou d'une autre, la même limite : les théories auxquelles ils se rapportent ne parviennent pas à mettre en lumière les rapports d'interdépendance qui sont historiquement source de pauvreté et le sont aujourd'hui plus que jamais.

Cette grave lacune risque d'avoir une incidence négative sur les initiatives prises pour lutter contre la pauvreté, y compris dans le cadre de l'approche par les « capacités ». Pas plus que les autres, celle-ci ne s'attache aux interdépendances sociales et économiques qui sont à l'origine de la pauvreté, ni ne recourt, comme nous le ferons dans la troisième partie, à des principes permettant d'explorer des voies alternatives d'organisation sociale pour la lutte contre la pauvreté, comme la responsabilité sociale partagée, le bien-être de tous, ou les *commons*. Cependant, la théorie de Sen, comme le démontrent les évolutions perceptibles dans son dernier ouvrage¹²⁴, ne s'oppose pas au point de vue développé ici. Il s'agit d'insérer les « capacités » conceptualisées par Sen et Nussbaum dans une dimension plus collective, dans un « commun ». L'approche que nous développerons dans la troisième partie de cet ouvrage partira, elle, d'une perspective relationnelle prenant en compte les inégalités, les rapports de forces et les relations de pouvoir qui traversent toute la société et qui interviennent de façon décisive dans la constitution, la définition, voire la gestion de la pauvreté. Mais il nous faut d'abord poursuivre notre analyse en nous attachant en premier lieu au rapport entre droits humains et pauvreté.

124 Voir par exemple Sen A., *The Idea of Justice*, Belknap Press/Harvard University Press, Cambridge, MA, 2009.

2. Droits humains et pauvreté



Depuis l'entrée dans la modernité, le langage des droits est à la base de la pensée occidentale.

Lentement, la conception que l'on se fait du droit a évolué : de prétention légitime attachée au sujet qu'elle était au début, on en est arrivé, dans la seconde moitié du XX^e siècle, à l'idée d'une protection de la personne contre la violence et contre l'arbitraire du pouvoir, y compris lorsqu'il est issu d'élections démocratiques. Il s'agissait alors, après les horreurs des conflits mondiaux et surtout des totalitarismes, de garantir un ensemble de droits considérés comme fondamentaux, dans l'idée de protéger la dignité de l'être humain de toutes les contingences historiques et des changements politiques en fixant des barrières – une frontière du « plus jamais ça » – en deçà desquelles toutes les violations et la barbarie des décennies précédentes seraient refoulées¹²⁵. Ce système s'est perfectionné au cours des décennies suivantes, essentiellement grâce aux luttes en faveur des droits sociaux (mais aussi des droits des femmes et d'autres catégories fragilisées), au point de prendre en compte toutes les dimensions de la vie de l'être humain. D'ailleurs, nous verrons que, de par leur nature, les droits humains, pour être efficaces, doivent pouvoir se caractériser par l'indivisibilité, l'universalité et l'intégrité de contenu.

Cette brève introduction nous permet d'affirmer qu'on ne peut affronter le problème de la pauvreté, de ses causes et de ses conséquences, sans traiter de ce produit de la culture européenne et de l'histoire occidentale sur lequel se fondent, au moins formellement, toutes nos démocraties contemporaines. Personne ne peut nier la fascination qu'exerce l'idée que tout être humain, sans distinction de nationalité, de résidence, de statut social ou juridique, détient des droits fondamentaux que tous sont tenus de respecter. On s'interrogera donc sur les liens qui existent entre droits humains et pauvreté au regard de la dignité humaine, en insistant sur la force des droits fondamentaux et sur la nécessité de les respecter et de les mettre en pratique pour faire également progresser la justice sociale. Mais on prendra aussi en compte leurs limites intrinsèques, en montrant qu'il est urgent, pour pouvoir les dépasser, d'adopter une approche moins individuelle et, encore une fois, plus relationnelle et collective des droits.

125 Ferrajoli L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Rome-Bari, 2001.

2.1. Réflexions introductives sur les questions des droits et de la pauvreté

► **Pauvreté, dignité, droits**

Bien que l'idée que l'on se fait de la pauvreté et des violations de droits qui lui sont associées varie en fonction du pays et du moment historique, une définition générale de la pauvreté peut être proposée, qui recouvre l'idée de violation des droits humains articulée à celle de condition empêchant l'exercice de ces droits. Et n'oublions pas que la pauvreté est également une conséquence de ces violations.

La question de l'élimination de la pauvreté a été placée au cœur du discours sur les droits humains par nombre d'associations et d'ONG¹²⁶, et par des philosophes de stature internationale comme Thomas Pogge¹²⁷.

De nombreux rapports d'experts indépendants ont approfondi la question du lien entre droits et pauvreté. De son côté, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Codesc) des Nations Unies a considéré que, « dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »¹²⁸.

L'idée selon laquelle la pauvreté est une condition de violation de la dignité humaine a aussi fait son chemin dans le débat académique, associatif et institutionnel. Et pourtant il demeure difficile de proposer une définition univoque de cette notion de dignité. Les textes traitant des droits humains qui la mentionnent relèvent eux-mêmes d'approches très différentes. Dans cet ouvrage, la notion de dignité humaine renvoie à la possibilité effective de faire des choix subjectifs dans le but de mener une vie digne. Dans la dernière partie, nous approfondirons la dimension relationnelle de la dignité humaine, qui reste jusqu'à présent la moins explorée.

Le respect de la dignité suppose le respect des êtres humains dans leur humanité (ils ne doivent pas être utilisés comme un instrument au service d'autrui) et la garantie de voir leurs besoins vitaux satisfaits, afin qu'ils puissent développer le potentiel qui est le leur¹²⁹. Or, la pauvreté peut affecter la dignité humaine dans chacune de ces trois composantes :

- *la personne est ravalée au rang d'objet* : dans ses formes les plus extrêmes, la pauvreté peut conduire à une négation totale de la personne (esclavage, sous sa forme traditionnelle ou moderne : traite sexuelle et prostitution, trafic d'organes, etc.). Mais l'atteinte à la dignité de la personne peut aussi prendre la forme de mécanismes de rejet et de déconsidération sociale, s'agissant des personnes en situation de grande pauvreté. Il existe un ostracisme à l'égard des pauvres, qui les place dans la servitude et l'insécurité, leur déniaient la jouissance des droits fondamentaux, les ravalant au rang d'objets ou de bêtes¹³⁰;
- *ses besoins vitaux sont méconnus* : droit aux soins, droit à l'alimentation, droit au logement, etc., les droits sociaux consacrés par les textes internationaux et européens visent à garantir un socle de biens jugés indispensables. Ils peuvent être rattachés au principe de protection de la dignité en ce qu'ils permettent ainsi d'exiger de l'autorité compétente l'accès aux prestations économiques, sociales et culturelles nécessaires à la jouissance d'un niveau de vie digne¹³¹. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS), pour sa part, a affirmé que le droit à l'assistance sociale et médicale, garanti par l'article 13 de la Charte sociale révisée, revêt une « importance fondamentale pour l'individu » puisqu'il « touche directement à la dignité de l'être humain » et que « les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine »¹³². Dans cette perspective, la pauvreté peut être qualifiée de traitement inhumain

126 Voir, par exemple, Amnesty International, *Des promesses à la réalisation. Il faut mettre les droits humains au cœur des Objectifs du millénaire pour le développement*, IOR 41/012/2010 – EFAI, juin 2010.

127 Parmi les ouvrages de ce philosophe, citons Pogge T., *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge, 2002, et Pogge T., « Reconnus et bafoués par le droit international : les droits humains des pauvres du monde », *Raison publique*, n° 6, 2007.

128 Organisation des Nations Unies, CODESC, « Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Genève, mai 2001, E/C.12/2001/10.

129 Fabre-Magnan M., « Dignité », in *Dictionnaire des droits humains*, Puf, Paris, 2008.

130 Organisation des Nations Unies, CDH, *Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, de M. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 juin 1996, où l'on peut lire que la pauvreté serait un nouveau visage de « l'apartheid » et de « l'esclavage » en ce qu'elle aurait pour effet de créer une caste de sous-hommes, privés de l'exercice de leurs droits. Voir www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.Sub.2.1996.13.Fr.

131 Mayorga Lorca R., *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales* (2^e éd.), Editions Jurídica de Chile, 1990, p. 183.

132 CEDS, *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France*, 8 septembre 2004, Réclamation n° 14/2003, (paragraphe 30-31).

et dégradant, même si les juridictions sont encore peu nombreuses à dépasser le constat théorique et à sanctionner cette violation ;

- *son développement personnel est entravé* : la notion de dignité permet de dépasser une approche trop restrictive de la pauvreté focalisée sur la survie, de s'intéresser à ses dimensions sociales, civiques, culturelles et politiques : les personnes en situation de pauvreté souffrent non seulement de dénuement matériel, mais aussi de l'impossibilité de s'exprimer et d'être entendues, étant contraintes de vivre dans l'insécurité et la violence et d'être privées de la liberté de faire des choix de vie¹³³.

La Déclaration universelle des droits de l'homme offre un bon exemple de la façon dont l'indivisibilité des droits peut être promue. En affirmant dans son préambule « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables », elle fait de la dignité le principe fondateur des droits humains. Par la suite, plusieurs Constitutions nationales ont fait de la dignité humaine la plus fondamentale des qualités à garantir.

► « Droits des pauvres » ou droits universels ?

Même si l'on aborde la question de la pauvreté par celle des droits et de la dignité, on n'échappe pas au risque de tomber dans un discours oxymorique et catégorisant. Si la pauvreté est définie en tant que telle comme une violation des droits humains, comment les personnes en situation de pauvreté et socialement exclues pourraient-elles vivre dans la dignité et voir leurs droits respectés ? Dans cette vision des choses, dignité et respect des droits ne supposent-ils pas une sortie au moins partielle de la pauvreté et de l'exclusion sociale ? Dignité, droits et sortie de la pauvreté ne sont-ils pas interdépendants ? Et ne risque-t-on pas alors, en parlant de « droits des pauvres », de tomber dans le discours des « pauvres droits »¹³⁴ ? De penser la pauvreté comme une condition immuable et la lutte contre la pauvreté comme une stratégie visant à la rendre supportable – par l'exercice de droits inévitablement dégradés et ne suffisant pas à garantir la dignité ? Ceux qui sont confrontés à la pauvreté pourraient avoir ainsi le sentiment qu'on leur accorde des droits de seconde classe, les droits politiques et civils étant réservés aux riches, dont le premier souci n'est pas celui d'assurer leur propre survie au quotidien.

Reconstituer des droits suppose donc, comme nous le verrons plus loin, de réfléchir aux moyens d'encourager l'affirmation des droits existants – et l'émergence de nouveaux droits – sous une forme universelle.

Mais voyons d'abord comment la pauvreté est prise en compte dans les textes européens traitant des droits humains.

2.2. Le cadre légal européen en matière de droits humains et ses limites

► Les textes traitant de droits humains en rapport avec la pauvreté

D'un point de vue légal, la pauvreté est par définition une violation du droit à la protection contre la pauvreté, consacré par l'article 30 de la Charte sociale européenne, qui malheureusement n'a pas valeur d'engagement européen faute de signatures suffisantes. C'est pourquoi il convient de se pencher sur les effets indirects de la pauvreté sur les autres droits humains¹³⁵.

La Déclaration d'indépendance américaine, dès 1776, puis la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen, en 1789, ont affirmé l'existence de certains droits inaliénables et universels.

En 1948, les Nations Unies signent la Déclaration universelle des droits de l'homme et, en 1966, deux pactes internationaux sont rédigés pour garantir la protection des droits civils et politiques

133 Amnesty International, *Nous exigeons la dignité. Droits humains = moins de pauvreté*, ACT 35/003/2009.

134 Dans l'intervention d'ouverture du séminaire du Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies sur le projet de principes directeurs « Extrême pauvreté et droits humains : les droits des pauvres » (Genève 2009), Jean-Baptiste Mattei, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies à Genève, a mis l'accent sur le fait qu'« il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres mais de leur permettre d'exercer tous les droits qui appartiennent à tous ». Voir, Mattei M.J.B., « Intervention », Organisation des Nations unies, *Extrême pauvreté et droits de l'Homme : Séminaire du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme*, Genève, 2009, accessible sur www.franceonugeneve.org/Extrême-pauvrete-et-droits-de-l.

135 Voir par exemple Organisation des Nations Unies, CDH, *Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, de M. Leandro Despouy, *op. cit.*, 1996, paragraphe 176.

d'une part, des droits économiques, sociaux et culturels d'autre part. D'autres textes, comme la Convention internationale des droits de l'enfant ou celle sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, ont été élaborés afin de garantir les droits humains à la fois dans leur universalité et dans leur spécificité.

Pour ce qui concerne l'Europe, en 1950 est signée, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée depuis par 47 pays. En 1961, la Charte sociale européenne (révisée en 1996) complète l'énoncé des droits fondamentaux qu'il convient de garantir. Dans la même période, bon nombre d'Etats européens rédigent leurs Constitutions en s'inspirant des principes d'indivisibilité, d'universalité et d'inviolabilité des droits humains.

Quarante ans plus tard, l'Union européenne adopte enfin sa Charte des droits fondamentaux, qui reprend dans un texte unique l'ensemble des droits civils, politiques, économiques et sociaux reconnus en Europe.

Sans pour autant ignorer les textes des droits humains traitant de la pauvreté au niveau global¹³⁶, nous nous attachons dans cette partie aux textes européens promus par le Conseil de l'Europe¹³⁷, à savoir la Convention européenne des droits de l'homme (désignée comme « la Convention ») et la Charte sociale européenne (« la Charte »), ainsi qu'à la jurisprudence significative de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») et du Comité européen des Droits sociaux (« le comité », ou CEDS).

► Droits ayant un rapport avec la pauvreté dans la Convention européenne des droits de l'homme

Contrairement à la Charte dans son article 30, la Convention ne formule aucun droit à la protection contre la pauvreté. Elle est d'ailleurs censée ne traiter que de droits civils et politiques, pas de droits sociaux¹³⁸. Toutefois, après une seconde lecture, on se rend compte que la question de la pauvreté y est largement abordée de façon indirecte. Tout d'abord, il y a malgré tout parmi les droits énoncés des droits portant directement sur des questions sociales (droit à l'éducation, article 2 du Protocole n° 1 ; droit de propriété, article 1 ; interdiction de l'esclavage et du travail forcé, article 4) ; et d'autres ont une influence indirecte sur certains aspects de la pauvreté.

Contrairement aux droits sociaux, les droits civils et politiques n'ont qu'un impact indirect sur les personnes en situation de pauvreté. On peut en outre se demander si la méthode adoptée pour l'observation des violations de droits individuels est adaptée à la lutte contre la pauvreté. Dans la jurisprudence, les droits pour lesquels un lien aussi bien théorique que pratique est établi avec la pauvreté sont le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (article 3), le droit à la vie familiale et à la vie privée (article 8, dans lequel on peut inclure le droit des parents à élever leurs enfants quelles que soient leurs ressources, et le droit au logement et à un environnement sain), le droit à la liberté et à la sécurité (article 5) et l'interdiction des discriminations (article 14).

Vers la définition de normes de « conditions de vie minimales » ?

Affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* : dans son jugement désormais célèbre du 21 janvier 2011, la Grande Chambre¹³⁹ a considéré que les conditions de vie dégradées que le requérant a eues à endurer pendant son séjour en Grèce comme demandeur d'asile violaient les articles 3 et 13 de la Convention, et que, bien que les autorités nationales n'aient eu aucune obligation de garantir un certain niveau de vie, les conditions faites dans ce pays constituaient une violation de l'obligation de fournir un logement et une nourriture

de base. De plus, en renvoyant le demandeur d'asile en Grèce conformément aux règles de « Dublin II », la Belgique violait elle aussi la Convention. Mais ce sont les termes de la conclusion qui constituent une évolution de la jurisprudence : les conditions faites aux demandeurs d'asile en Grèce – vivre dans la rue sans toit ni nourriture, dans l'insécurité et sans autorisation de travailler – relèvent en elles-mêmes d'un traitement inhumain. A ce stade, on n'est pas loin d'une déclaration qui considérerait que le manquement de l'Etat à garantir les conditions minimales d'une vie digne constitue une infraction à la Convention – ce qui aiderait les autres groupes victimes d'exclusion,

136 Pour des détails sur le travail de l'Onu sur les questions de pauvreté, *ibid.*

137 Pour des réflexions sur le rapport entre la Charte des droits fondamentaux et la pauvreté, voir Gerdz J., « Les droits de l'homme des personnes en situation de pauvreté en Europe : normes, obstacles et perspectives de protection dans les instruments du Conseil de l'Europe. Partie I – La Convention européenne des droits de l'homme », in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. « Tendances de la cohésion Sociale », n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, p. 121-160.

138 Le rapport de Chantal Gallant (rapporteur du Comité directeur pour les droits de l'homme au Conseil de l'Europe), *Recent developments in the field of social rights* propose un regard d'ensemble sur les quelques droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Voir Gallant C., CDDH (2008) 006, *Recent developments in the field of social rights*, Rapport rédigé pour le CDDH du 19 mars 2008, p. 10-19.

139 CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09. Ce jugement a déjà fait l'objet d'un débat au Parlement européen, le 15 février 2011, intitulé « Etat du système d'asile européen, après la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme ».

comme les Roms, les immigrés sans papiers et les personnes sans-abri. Mais, à l'heure qu'il est, ce n'est pas encore le cas. Le jugement en questions s'attache au cas individuel. Dans le jugement, il manque également une définition des conditions minimales que tout Etat se devrait de garantir. Fixer des directives sur le strict minimum à garantir pour lutter contre « l'extrême

pauvreté » rendrait les décisions à venir moins aléatoires. Dans ce champ, la Cour pourrait s'en remettre à l'expertise d'autres organisations comme la Banque mondiale, l'OCDE, Eurostat¹⁴⁰ ou à la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux. Une approche plus consistante avec l'article 3 serait en fait très utile à la lutte contre la pauvreté¹⁴¹.

Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, le droit de vote et d'éligibilité peut être un moyen efficace de combattre la pauvreté, notamment celle des groupes sociaux marginalisés ou ignorés. Les droits qui, dans la Convention, garantissent une participation politique au sens large sont la liberté d'expression, le droit à des élections libres et le droit d'assemblée et d'association. Or ces droits sont encore souvent déniés aux personnes en situation de pauvreté qui désirent se faire entendre.

Limites des droits démocratiques pour les minorités, les groupes vulnérables et les personnes en situation de pauvreté

Il existe de nombreux obstacles pratiques à l'exercice du droit de vote par les personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité. On en a eu récemment une illustration avec l'affaire *Mólka c. Pologne*¹⁴², où le requérant, souffrant d'un handicap, se plaignait de n'avoir pu participer aux élections locales faute d'équipements permettant d'entrer en chaise roulante dans le bureau de vote. Ce cas met également en lumière les limites de l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention : parce qu'il ne s'applique pas aux « législatures », les élections locales ne sont pas concernées. Et comme ce sont le plus souvent les décisions des autorités locales qui affectent directement les droits des personnes en situation de pauvreté, il y a là une grosse carence.

L'importance du droit d'éligibilité trouve à son tour une illustration dans une décision récente de la Grande Chambre décrétant que l'exclusion en Bosnie-Herzégovine des Roms et des Juifs de la Chambre des peuples et de la présidence constituait une violation de ce droit au regard de l'article 14 conjugué à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention¹⁴³. C'est un fait bien établi que dans les pays de l'ancienne Yougoslavie le peuple rom vit dans des conditions misérables, sans travail sinon dans l'économie souterraine, sans logement adapté, sans accès à l'éducation ni à la santé¹⁴⁴. Cette situation précaire s'explique en partie par le fait qu'ils ne jouissent d'aucune reconnaissance politique, ce qui permet d'ignorer leurs besoins – encore une fois, une expression forte des minorités dans les instances démocratiques pourrait sérieusement aider à combattre la pauvreté. Ce jugement, parce qu'il est

l'un des plus solides engagements à faire respecter le principe de non-discrimination, est bienvenu, les mesures constitutionnelles prises dans ce domaine étant le résultat de la longue négociation entre groupes ethniques de la fin de la guerre des Balkans et le nœud du compromis ayant débouché sur la paix à travers les Accords de Dayton de 1995. La partie adverse a fait valoir qu'un traitement inégal se justifiait au regard des spécificités de cet Etat¹⁴⁵. Or aucune obligation contraignant les Etats dans ce domaine n'a pu être trouvée jusqu'à présent.

Sachant que les principales carences en matière de participation politique sont aujourd'hui liées, en Europe, à la croissance de l'abstention, notamment des populations démunies, et non plus aux règles de fonctionnement de l'Etat, il serait bon de réfléchir aux moyens de supprimer les obstacles existants. Il s'agirait de repérer les formes indirectes d'exclusion en matière de participation politique et d'envisager des mesures d'incitation.

L'article 11 de la Convention garantit la liberté individuelle et collective de s'associer, sous quelque forme que ce soit, y compris en syndicats. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail ont fait valoir que l'existence de solides partenaires peut contribuer positivement à la lutte contre la pauvreté. Mais il faut pour cela d'une part qu'ils soient indépendants de l'Etat, d'autre part que leur travail soit encouragé et accepté. Dans sa dimension négative, l'article 11 garantit le travail des ONG en faveur des personnes vulnérables¹⁴⁶. Dans ce domaine classique des libertés civiles et politiques, la protection juridique semble donc suffisamment forte. Mais si, pour les ONG qui mettent le doigt sur les injustices sociales, la garantie

140 La mesure retenue par Eurostat, 60 % du revenu moyen net en vigueur dans le pays de référence, pourrait ainsi être enrichie d'une réflexion juridique sur le sens du droit à la vie et sur la question de savoir si la pauvreté fait partie de traitements inhumains infligés à l'individu par la société. Pour la définition d'Eurostat, voir Eurostat, *Combating poverty and social exclusion : A statistical portrait of the European Union 2010*, Bruxelles, 2010, p. 37 et suiv.

141 Voir aussi Turmen R., « Human Rights and Poverty », in Catlisch L. et al., *Liber amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights, Strasbourg views*, Arlington, Engel, Kehl, Strasbourg, 2007.

142 CEDH, *Molka c. Pologne*, Décision du 11 avril 2006, Requête n° 56550/00.

143 CEDH, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, Requêtes nos 27996/06 et 34836/06.

144 Voir par exemple, parmi les commentaires sur les droits humains rédigés par le Commissaire aux droits de l'homme, Hammarberg T., « Les budgets d'austérité vont aggraver la pauvreté chez les enfants », *Les carnets des droits de l'homme du Commissaire du Conseil de l'Europe*, 20 mars 2012, accessible sur http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=110.

145 CEDH, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, op. cit.; le juge Mijovic n'était qu'en partie d'accord, ainsi que le juge Hajiyev, le juge Bonello étant, lui, en désaccord.

146 Dans l'affaire *Branche moscovite de l'Armée du salut c. Fédération de Russie*, la Chambre a établi que les organisations religieuses charitables étrangères avaient elles aussi le droit de faire une réclamation collective. Voir jugement du 5 octobre 2006, Requête n° 72881/01, paragraphes 71-98.

négative est effectivement de la première importance, l'obligation de promouvoir leur action l'est tout autant, sinon plus. Afin que le droit s'inscrive dans la réalité, il est nécessaire que les Etats mettent sur pied des structures d'ordre légal, politique et financier permettant de donner une voix aux personnes en pauvreté — et de les écouter. Garantir la liberté individuelle et collective de constituer des organisations n'est pas suffisant en soi, car les personnes démunies, contrairement aux travailleurs qui peuvent s'organiser en syndicats, manquent souvent des moyens politiques et économiques de se faire entendre. Jusqu'à présent, la Cour n'a pas

relevé la moindre violation de l'obligation positive faite aux Etats dans l'article 11 ; elle met au contraire constamment l'accent sur le caractère de droit défensif de cette disposition¹⁴⁷. De plus, elle affirme que celle-ci ne garantit « aucun traitement particulier aux syndicats et à leurs membres » et qu'elle « laisse chaque Etat libre de choisir par quels moyens garantir le droit d'être entendu »¹⁴⁸. Là où la syndicalisation est trop faible pour développer un pouvoir de négociation à la hauteur des nécessités, l'Etat n'est pas tenu de prendre des mesures, puisque le droit à la négociation collective ne fait pas partie de la liberté de créer des syndicats¹⁴⁹.

► La pauvreté selon la Charte sociale européenne

Pendant plus de trente ans, la Charte sociale européenne a ignoré le droit d'être protégé de la pauvreté. Il a fallu attendre 1996 pour voir inclure, dans la Charte révisée, à l'article 30, un « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale », et pour voir introduire, à l'article 31, un complément touchant à une question essentielle dans ce domaine : le droit au logement. Jusque-là, la Charte n'avait abordé qu'indirectement la question de la pauvreté, à travers des garanties sociales spécifiques comme le droit à une aide sociale, à la protection de la santé, à une formation professionnelle, au travail et à une rémunération juste. L'idée originelle était de garantir certains droits individuels essentiels tout en encourageant les gouvernements nationaux à mettre en pratique ces garanties. Or il est apparu que la Charte sociale européenne était structurellement insuffisante, ne prévoyant pas de procédures de plainte individuelle ou collective, et les Etats ne prenant pas au sérieux les procédures de mise en application, à la différence de celles de la Convention¹⁵⁰. Par ailleurs, la Charte est apparue comme un texte incapable de toucher les personnes en situation d'extrême pauvreté¹⁵¹. En 1996, une procédure de recours collectif y a donc été introduite. Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte révisée, deux questions se posent. Les nouvelles dispositions telles qu'interprétées par le Comité européen des Droits sociaux assurent-elles le niveau de protection nécessaire pour soutenir la sortie des personnes en situation de pauvreté de leur condition ? A-t-on accordé à cette population un accès effectif aux droits humains fondamentaux ?

Application concrète et limites de l'article 30 de la Charte sociale européenne

Dans le cadre développé par le comité, les Etats ont des obligations de différents ordres en matière de lutte contre la pauvreté, dont celle de prendre des mesures positives pour s'assurer que la pauvreté régresse effectivement. Mais il apparaît parfois que le processus effectif de contrôle ne correspond pas au schéma théorique. Dans une toute récente « Conclusion » relative à l'Irlande, le comité approuve ainsi le plan national de lutte contre la pauvreté, alors que le rapport soumis par l'Etat ne contient pas d'informations sur l'exclusion¹⁵². La France a également été déclarée en conformité avec l'article 30 entre 2005 et 2007¹⁵³ alors que, dans le même temps, le

comité considérait, à la suite d'un recours collectif, que sa politique en matière de lutte contre la pauvreté et de logement violait cette disposition¹⁵⁴ — sans compter qu'au regard des statistiques, les banlieues parisiennes restaient marquées par des niveaux de pauvreté et d'exclusion exceptionnellement élevés¹⁵⁵. Au Portugal, 19 % de l'ensemble de la population, 25 % des enfants et jusqu'à 29 % des personnes âgées vivaient au-dessous du seuil de risque de pauvreté en 2005. Le Centre européen des droits des Roms (CEDR) a déposé une plainte contre ce pays, arguant de sévères violations des articles 30 et 31¹⁵⁶ ; et pourtant le Portugal a été déclaré en conformité avec la Charte, puisqu'il avait élaboré un plan de lutte contre la pauvreté. Quant à la Belgique, bien qu'il soit dit dans la conclusion qu'elle

147 CEDH, *Sørensen and Rasmussen c. Danemark*, 11 janvier 2006, Requêtes n^{os} 52562/99 et 52620/99, paragraphe 58 ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 3 juillet 2002, Requêtes n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, paragraphe 41.f. Par « droit positif », la Cour entend le droit individuel d'adhérer à des associations ; par « droit négatif », celui de s'en retirer ou de s'en tenir à l'écart. Voir CEDH, *Gustafsson c. Suède*, 28 mars 1996, Requête n^o 15573/89, paragraphe 45.

148 Voir CEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, série A n^o 19, p. 17-18, paragraphe 38.f.

149 Türmen a adopté une position critique. Voir Türmen R., *Human rights and poverty*, op. cit., p. 460.

150 Brillat R., « La Charte sociale européenne révisée : Le défi des droits sociaux face à la pauvreté », in Decaux/Yotopoulos-Marangopoulos (dir.), *La pauvreté, un défi pour les droits humains*, Editions A. Pedone, Paris, 2009, p. 62.

151 Pour une description poussée à l'extrême des droits des pauvres en tant que « pauvres droits », voir Imbert P.-H., « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels », *La Revue*, n^o 55, 1995, p. 97.

152 CEDS, *Conclusions 2009*, Irlande.

153 CEDS, *Conclusions 2009*, France.

154 CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n^o 33/2006, paragraphes 169.f, 174.

155 CEDS, *Conclusions 2009*, France.

156 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur la recevabilité, 17 septembre 2010, Réclamation n^o 61/2010.

affiche l'un des cinq taux de pauvreté les plus élevés d'Europe, qu'il n'y ait pas eu de réduction significative de la pauvreté dans la période de référence et que ni la Région Bruxelles-Capitale ni la Région wallonne n'aient présenté de plans de lutte contre la pauvreté, elle a été déclarée en conformité sur la base de son plan fédéral¹⁵⁷.

Tous ces exemples montrent qu'il y a de la place pour des améliorations dans la jurisprudence. La procédure de contrôle ne prévoit pas que les Etats prouvent que la pauvreté a effectivement régressé dans leurs pays. Dans la plupart des cas, il leur a suffi de montrer qu'ils avaient élaboré des plans de lutte contre la pauvreté. Et le comité, semble-t-il, n'a pas évalué en détail le contenu et l'impact des plans présentés. Cela n'a donc pas coûté aux Etats beaucoup d'effort de prouver la conformité des politiques nationales avec la Convention¹⁵⁸. Seule la stratégie de l'Italie a été déclarée non conforme, mais cette décision a été en grande partie motivée par le trop faible contenu informatif du rapport¹⁵⁹. Quoi qu'il en soit, il n'a pas été fixé de pourcentage annuel que les Etats soient tenus d'atteindre en matière de réduction de la pauvreté. Dans la jurisprudence plus récente, le comité demande de façon plus pressante aux Etats membres de l'informer de « l'impact, des conséquences pratiques et des résultats des mesures [...] prises pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale »¹⁶⁰. Comme le travail de suivi de ce droit n'a démarré que tout récemment, il se peut que le comité ait besoin de plus de temps pour mettre au point un cadre clair des obligations. A l'avenir, il pourrait être également en mesure de comparer les données et d'examiner les évolutions sur une période de temps plus longue.

Toutefois, la jurisprudence née du traitement des plaintes collectives semble raconter une histoire différente quant à la portée juridique de l'article 30. Dans tous les cas soumis au comité, celui-ci a constaté qu'il y avait violation du droit à la protection contre la pauvreté en raison de programmes de logement jugés insuffisants. En y regardant de plus près, on constate qu'aucune de ces décisions ne se rapporte uniquement à l'article 30, qu'elles font plutôt référence au droit au logement contenu dans l'article 31. Dans l'affaire *ATD-Quart monde International c. France*¹⁶¹, le comité a estimé que la violation de l'article 31 entraînait celle de l'article 30, en raison d'un programme national

de logements insuffisant. Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. France*¹⁶², il a décrété que l'absence de politique nationale de logement adaptée aux besoins des Roms et des Gens du voyage constituait une violation de la Charte. Enfin, la politique de logement de l'Italie a été jugée discriminatoire au regard du droit à la protection contre la pauvreté des Roms et des Sinti, et notamment de ceux qui « une fois expulsés, se retrouvent sans toit et sans aucune assistance des autorités italiennes, condamnés à vivre isolés dans des ghettos aux conditions très dégradées et où il n'existe pas d'infrastructures ni services publics adaptés »¹⁶³. Dans ces trois décisions, le comité a relevé une violation de l'article 31 en référence au cadre dessiné par l'article 30. Mais nulle part celui-ci n'entre en ligne de compte en tant que tel. En outre, les Etats ne sont pas tenus de démontrer que les mesures de participation permettent effectivement aux personnes en situation de pauvreté de se faire entendre. Ils ne sont soumis à aucune obligation de prendre des mesures pour associer les populations aux décisions et de créer des structures démocratiques de participation. Accorder des droits de vote directs aux représentants des plus démunis n'est pas une pratique courante dans tous les Etats membres, alors que cela donnerait plus de poids à la défense de leurs intérêts. Une décision faisant suite à un recours collectif ouvre toutefois la voie, par sa référence à l'indivisibilité des droits humains, à un engagement plus solide en matière de participation¹⁶⁴.

D'une façon plus générale, donner une voix aux personnes en condition de pauvreté dans tous les domaines importants devrait être une obligation faite aux Etats dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. La principale difficulté est d'arriver à assurer un suivi de la stratégie d'ensemble, car les indices retenus ne permettent pas de faire la distinction entre programmes effectifs et programmes ineffectifs. La jurisprudence montre que l'existence de plans de lutte contre la pauvreté suffit à assurer la conformité avec la Charte. Mais elle fournit très peu de directives permettant aux Etats d'améliorer l'efficacité de leurs politiques. Les priorités ne sont pas spécifiées – mis à part l'accès au logement. La marge d'appréciation, dont les limites ne sont pas encore clairement établies, fait qu'il est parfois difficile de définir les obligations concrètes découlant de l'article 30.

Un autre aspect de la lutte contre la pauvreté mérite l'attention : l'interdiction des discriminations envers les personnes en situation de pauvreté (*povertyism*). L'article E de la Charte révisée interdit les discriminations liées à « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation » dans la jouissance de tous les droits garantis par la Charte. En association avec l'article 30, cette disposition pourrait fournir une protection contre les discriminations liées à la pauvreté.

157 CEDS, *Conclusions 2009*, Belgique.

158 A une exception près, toutes les décisions concernant les Etats ayant jusqu'à présent ratifié l'article 30 ou les Conclusions ont été différées par manque d'informations.

159 CEDS, *Conclusions 2009*, Italie.

160 CEDS, *Conclusions 2009*, Slovaquie.

161 CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphe 169.

162 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le fond, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 95.

163 CEDS, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, Réclamation n° 58/2009, paragraphes 136-140.

164 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le fond, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 111.

Le droit au logement, enfin, est inscrit au paragraphe 31 de la partie I, et l'article 31 de la partie II contient trois obligations distinctes : les Etats membres s'engagent à « favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; à prévenir et réduire la condition de sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Pour chacune de ces obligations, les Etats doivent fournir les moyens légaux, financiers et opérationnels, faire un travail régulier de statistique ainsi que d'étude de l'impact de la stratégie adoptée, fixer des délais pour la réalisation des objectifs à chaque étape et porter une attention particulière à l'impact de leurs politiques sur les groupes vulnérables¹⁶⁵. Les Parties à la Charte doivent mettre à disposition les ressources nécessaires, qui peuvent s'avérer importantes. Si celles-ci ne peuvent suffire à élaborer un programme de logement d'envergure nationale, les Etats doivent prouver qu'ils ont utilisé le maximum de ressources disponibles pour garantir ce droit¹⁶⁶. Le comité a ensuite concrétisé ces obligations dans sa jurisprudence.

Application concrète et limites de l'article 31 de la Charte sociale européenne

L'article 31 prévoit dans son paragraphe 1 que chacun a droit à un **logement d'un niveau suffisant** et que, pour les groupes les plus vulnérables, notamment « les personnes à faible revenu, les chômeurs, les foyers monoparentaux, les jeunes, les personnes handicapées physiques ou mentales », des mesures spécifiques soient prises lorsque nécessaire pour garantir l'égalité en pratique¹⁶⁷. Bien que dans les sociétés de marché l'Etat n'ait pas le contrôle direct du logement privé, il doit s'assurer que l'accès à un logement adapté est garanti à tous. Cela peut se traduire par des mesures au niveau national, régional ou local, et par des programmes de construction de logements¹⁶⁸.

L'obligation essentielle est de fournir un logement d'un niveau suffisant – termes qu'il s'agit d'interpréter. Le comité a retenu trois exigences à satisfaire : premièrement, l'habitation doit remplir des normes sanitaires et de santé, dont des équipements de base, comme l'eau, une installation de chauffage, des sanitaires, l'électricité. Deuxièmement, elle doit être d'une taille suffisante au regard du nombre d'habitants et de la composition du foyer. Et enfin, une protection contre l'expulsion et autres menaces doit être assurée¹⁶⁹. L'article 31, paragraphe 1, ne constitue pas une obligation concernant directement les personnes en situation de pauvreté, mais une garantie de logement de bonne qualité pour l'ensemble de la population. Il a donc aussi à voir avec la politique globale de planification, l'inventaire des logements disponibles et la fourniture de services publics. Toutefois, c'est sur la population démunie que son impact sera le plus grand, car c'est elle qui connaît les conditions de logement les plus dégradées. Par ailleurs, les Etats sont tenus d'assurer

une *protection contre l'absence de logement* par des mesures de deux types : des actions préventives pour éviter qu'il y ait des personnes sans toit et des mesures pour amener les personnes sans-abri vers le logement (article 31, paragraphe 2). La marge d'appréciation des Parties est limitée dans la mesure où elles « doivent maintenir un équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux des individus, en l'occurrence le droit au logement et son corollaire : ne pas laisser les individus tomber dans la condition de sans-abri »¹⁷⁰. En termes de prévention, le comité s'intéresse en premier lieu à la limitation du nombre d'expulsions, ce qui doit se faire d'abord par une politique de réduction de ce risque, ensuite par des règles et procédures strictes à observer en cas d'expulsion¹⁷¹. Les Etats doivent mettre en œuvre des plans d'ensemble, coordonnés, pour prévenir le non-paiement des loyers. En ce sens, le comité accorde de l'importance aux programmes d'apurement des dettes¹⁷². Réduire le phénomène de « sans-abrisme » suppose des programmes d'hébergement d'urgence prévoyant des places en foyer en nombre suffisant et assurant des conditions de vie décentes¹⁷³. Le paragraphe final de l'article 31 traite de l'obligation d'offrir un *logement abordable aux personnes démunies*. Aux yeux du comité, cela consiste essentiellement à proposer des logements sociaux ou privés qui soient « financièrement accessibles ». Les Etats doivent prendre des mesures pour faire construire des logements en nombre suffisant et pour allouer une aide aux personnes démunies¹⁷⁴. Les périodes d'attente pour obtenir un logement ne doivent pas être trop longues¹⁷⁵. Le prix des logements, coûts afférents compris, doit être suffisamment bas pour qu'à long terme chacun puisse jouir d'un niveau de vie minimal compte tenu de la société dans laquelle il vit¹⁷⁶. L'article 31 de la Charte possède tous les éléments qui manquent à l'article 30 pour doter le droit

165 CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le fond, 5 décembre 2007, *op. cit.*, paragraphe 60.

166 CEDS, *ibid.* (Fn. 165), paragraphe 61.f; CEDS, *Autisme Europe c. France*, décision sur le fond, 4 novembre 2003, Réclamation n° 13/2002, paragraphe 53.

167 CEDS, *Conclusions 2003*, Italie.

168 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le fond, *op. cit.*, paragraphe 26.

169 CEDS, *Conclusions 2003*, France.

170 CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, décision sur le fond, 18 octobre 2006, Réclamation n° 31/2005, paragraphe 54.

171 CEDS, *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, décision sur le fond, 8 décembre 2004, Réclamation n° 15/2003, paragraphe 51 ; sur la base de l'article 16 de la Charte.

172 CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le fond, 4 février 2008, Réclamation n° 33/2006, paragraphes 81-83.

173 CEDS, *Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n° 39/2006, paragraphes 105-108.

174 CEDS, *Conclusions 2003*, Suède.

175 CEDS, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006, paragraphe 131.

176 CEDS, *Conclusions 2003*, Suède.

humain d'un impact juridique fort : un objet clair, une formulation spécifique et une interprétation précise dans la jurisprudence. Par exemple, dans 6 des 32 conclusions qui concernent les rapports des États, la non-conformité avec l'article 31 a été reconnue. Le suivi des rapports se heurte cependant à un obstacle, à savoir que les conclusions sont souvent différées (20 sont dans ce cas) en raison du manque d'informations fournies par les États dans leurs rapports. Il s'agira de convaincre ceux-ci qu'il est dans leur intérêt de fournir suffisamment de données

s'ils veulent trouver des pistes pour de possibles améliorations. Un autre obstacle est la liberté laissée aux États membres de ne ratifier qu'une partie de la disposition – Andorre, la Lituanie et l'Ukraine n'ont pas signé le troisième paragraphe. Ce qui se traduit par des différences dans les normes de protection entre pays européens et met à mal l'objectif de cette disposition, qui est de pousser à l'élaboration d'une politique de logement d'ensemble, coordonnée, afin de lutter contre la pauvreté.

Sur le papier, la Charte garantit une protection directe et globale contre la pauvreté. Se focaliser sur le phénomène multidimensionnel et interrelationnel de la pauvreté est le seul moyen efficace de le combattre de façon durable. Le fait de déclarer la pauvreté comme étant en soi une violation des droits humains – fait unique dans le droit international jusqu'à présent – suppose un solide engagement de respect de la dignité humaine. Mais tant que la règle de droit reste sans effet sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, elle n'est qu'une promesse non tenue.

Parce que la Charte n'a pas autant retenu l'attention que la Convention, il est nécessaire de créer de solides mécanismes de droit en faveur de son application stricte et entière dans la lutte contre la pauvreté. Il est essentiel que son champ d'application soit large pour qu'elle puisse atteindre tous ceux qui souffrent de pauvreté.

De plus, nous le verrons plus loin, son application *ratione personae*, telle que stipulée dans l'annexe, exclut de son champ les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'autres États parties, dont les apatrides, ou qui ne résident pas légalement dans le pays¹⁷⁷.

Enfin, l'impact concret de l'application de la Charte dans les États membres est très difficile à évaluer, parce que les mesures de réforme prises sont l'aboutissement de processus de décision longs et complexes et que l'information manque sur ce point. Mais il est clair qu'il est jusqu'à présent assez limité, seuls 15 États ayant signé l'article 30 et 12 États au moins partiellement l'article 31¹⁷⁸. Les pays qui ont ratifié les dispositions sont pour l'essentiel ceux qui ont parmi les plus faibles taux de pauvreté, à savoir notamment les États scandinaves. La réticence à ratifier la Charte semble proportionnelle à l'importance des effets qu'elle pourrait avoir si elle était appliquée. La Charte de 1961 et la Charte révisée ne contiennent que des « obligations internationales » pour les États : ceux-ci sont seulement soumis à un système international de contrôle qui les oblige à rendre compte de la conformité de leur action avec les obligations de la Charte¹⁷⁹. Les tribunaux nationaux ne peuvent pas faire directement référence aux droits humains garantis dans la Charte ; certains auteurs ont donc qualifié celle-ci de « code de conduite »¹⁸⁰. Contrairement à la Convention, la Charte n'est pas directement applicable dans les États membres, quel que soit le système national de mise en application. Les conclusions du comité n'ont pas le caractère contraignant des jugements de tribunaux, même si elles ont un impact sur le droit international dans la mesure où elles interprètent des dispositions formulées dans la Charte¹⁸¹. Celle-ci ne prévoit, en pratique, aucune sanction applicable, comme le paiement pour les dommages subis.

Avec la procédure de réclamation collective introduite dans la Charte révisée, un pas a été fait vers une protection sérieuse des droits humains. Mais, comparée à la Convention, l'impact de la Charte reste moindre, s'agissant notamment du droit à la protection contre la pauvreté. Au moment de l'écriture de cet ouvrage, seules 12 réclamations collectives ont évoqué une violation de l'article 30, et le comité a observé une violation effective dans 5 de ces affaires. Il faudrait qu'un plus grand nombre d'ONG représentant les personnes démunies soit informé de cette possibilité. Mais cela montre aussi qu'il reste beaucoup à faire pour combattre la pauvreté.

177 Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, article 13, paragraphe 4, et article 19, paragraphes 4, 5, 7 et 8 ; pour plus de détails, Wiebringhaus H., in Blanpain R., Colucci M. (dir.), *International Encyclopaedia of Laws*, accessible sur www.ielaws.com/.

178 Voir aussi le tableau mis à jour des clauses acceptées à l'adresse www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/ProvisionTableRev_en.pdf.

179 Voir la partie III de la Charte originelle et la partie IV, article C, de la Charte révisée. Les modalités de remise de rapports sont décrites plus en détail dans la partie IV de la Charte de 1961.

180 Smyth J. F., «The Implementation of the European Social Charter», in *Mélanges offerts à Polus Modinos – Problèmes des droits humains et de l'unification européenne*, Pedone, Paris, 1968, p. 293.

181 Kahn-Freund O., in Jacobs F. G. (dir.), *European law and the individual*, Editions F.G. Jacobs, Amsterdam, 1976, p. 205 et suiv.

Les « réclamations collectives » : avantages et limites

Le système de réclamations collectives a été conçu comme un complément à l'examen des rapports gouvernementaux qui constitue le mécanisme de base pour le contrôle de l'application de la Charte.

Le mécanisme des recours collectifs n'est pas inconnu du droit international, quoique restreint à certaines hypothèses particulières. C'est l'exemple de l'Organisation internationale du travail (OIT) que ses promoteurs voulaient suivre, tout en l'élargissant aux ONG. L'idée directrice était alors de renforcer la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales.

La réclamation est de nature collective à deux titres. En premier lieu, ce ne sont pas des individus qui peuvent saisir le comité : les titulaires du droit de réclamation sont des collectifs, soit habilités de plein droit (organisations internationales ou nationales d'employeurs et de travailleurs, organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental), soit les organisations nationales non gouvernementales représentatives relevant de la juridiction d'un Etat partie, qui sont particulièrement qualifiées dans les matières régies par la Charte, à condition que l'Etat dont elles relèvent ait fait une déclaration acceptant leur compétence. Jusqu'à la fin de 2011, seul un Etat, la Finlande, a fait une telle déclaration.

En deuxième lieu, la réclamation est collective par son objet : la réclamation doit en effet indiquer la mesure dans laquelle un Etat partie « n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application » d'une disposition de la Charte qu'il a acceptée. Le rapport explicatif précise bien qu'il ne peut être soulevé « que des questions touchant à la non-conformité du droit ou de la pratique d'un Etat au regard d'une disposition de la Charte et non pas soumettre des situations individuelles ». Aucune situation particulière ne peut être examinée (contentieux purement objectif).

Après une procédure principalement écrite et contradictoire, le Comité européen des Droits sociaux se prononce sur le respect des stipulations de la Charte sociale. En dernier lieu, le Comité des Ministres est saisi et « adopte une résolution à la majorité des votants » sur la base du rapport du Comité. Dans le cas où le Comité a conclu à une absence de conformité, il « adopte, à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation à l'adresse de la Partie contractante mise en cause ». Le rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives précise que, si le Comité des Ministres « ne peut pas remettre en cause l'appréciation juridique donnée » par le CEDS, sa décision « peut être basée sur des considérations de politique sociale

et économique ». L'organe politique demeure donc l'organe de décision finale.

La procédure aboutit à l'adoption de mesures qui n'ont pas de caractère contraignant pour les Etats. Il existe cependant une procédure de suivi par le CEDS : l'Etat visé par une recommandation doit indiquer, dans le rapport suivant rendu dans le cadre de la procédure régulière, les mesures adoptées pour y donner effet.

Par ailleurs, le Comité a affirmé l'obligation pesant sur les Etats de tirer les conséquences d'une déclaration de non-conformité. Lorsqu'une incompatibilité avec les dispositions de la Charte est établie, il revient au législateur ou au pouvoir réglementaire de l'Etat de mettre le droit national en conformité. Le comité a ainsi souligné qu'il « incombait aux juridictions nationales de se prononcer à ce sujet à la lumière des principes qu'il a dégagés et, le cas échéant, au législateur de les mettre à même d'en tirer les conséquences en ce qui concerne la conformité à la Charte et la légalité des dispositions incriminées ».

La procédure de réclamation collective créée pour le contrôle du respect de la Charte sociale européenne est atypique : elle associe, pour la protection des droits sociaux, les syndicats de travailleurs et les associations d'employeurs (ce qui existe déjà devant l'OIT), mais aussi les ONG, ce qui est original.

Cette « invention procédurale » résulte de deux considérations : d'une part, le refus répété d'étendre la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme aux dispositions de la Charte sociale, par exemple en créant une chambre spécialisée dans les questions relatives à la violation des droits sociaux au sein de la Cour de Strasbourg ; d'autre part, l'insistance mise, sur la scène internationale, sur la nature particulière des droits sociaux, qui seraient « non justiciables ». Ce dernier argument explique ainsi que le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc) de 1966 n'a entraîné qu'un contrôle sur rapport étatique, finalement confié au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (Codesc).

Les réclamations collectives seraient ainsi des recours « par défaut », et leur justification serait d'autant moins évidente depuis le 1^{er} décembre 2008. A cette date, en effet, l'Assemblée générale des Nations Unies a accepté le principe d'un protocole additionnel facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques et culturels, qui permettra la saisine du Codesc par des particuliers invoquant des violations de leurs droits sociaux.

Le Conseil de l'Europe pourrait gagner à s'inscrire dans les pas des Nations Unies et à admettre un droit de recours individuel du CEDS. Pour autant, la procédure de réclamation collective ne devrait pas être mise à l'écart, car elle présente de nombreux avantages.

Il convient d'abord de relever le succès de la procédure de réclamation collective : de 1998 à 2011,

75 réclamations ont été déposées (5 de plus en janvier 2012). Même si les réclamations ne portent pas sur tous les droits garantis par la Charte, de nombreuses violations ont pu être soulignées sur des questions aussi diverses que le travail des enfants, la lutte contre la pauvreté ou les droits des travailleurs. Il est vrai que la procédure de réclamation collective est un instrument souple et efficace. *Souple* car il permet de soumettre des questions de droit de façon relativement informelle, sans avoir, pour les associations, à identifier des cas stratégiques et à exposer des requérants individuels, qui pourraient ensuite avoir à répondre des conséquences d'un recours, ce qui est particulièrement important lorsque est en cause la situation de personnes vulnérables. *Efficace*, parce que ce contrôle objectif permet une appréciation globale des conséquences économiques et sociales d'une législation et d'une politique. En ce sens, les réclamations collectives permettent d'éviter le travers des contentieux individuels : celui de soumettre à un juge un litige polycentrique. Les problèmes « polycentriques » sont des situations dans lesquelles les implications des décisions de justice ont des répercussions non seulement sur les parties, mais au-delà. Or, résoudre un litige ayant des implications budgétaires est un problème polycentrique typique : lorsqu'il est question de la violation d'un droit social, chaque décision d'attribuer une somme d'argent à une fonction particulière entraîne une diminution des sommes disponibles pour les autres postes budgétaires. En matière de droits sociaux, une décision qui attribuerait des fonds pour le logement, par exemple, peut compromettre les budgets de la santé ou de l'enseignement. En conséquence, le pouvoir judiciaire a des difficultés à appréhender des affaires dans lesquelles il existe des conséquences complexes qui dépassent les parties et les situa-

tions d'espèce soumises au juge. Or, dans le cadre des réclamations collectives, c'est un problème d'ensemble qui est soumis au comité, qui peut ainsi effectuer un contrôle objectif et suggérer des réformes d'ensemble.

La procédure des réclamations collectives est donc un outil utile et efficace. Mais elle n'est pas le seul et d'autres procédures pourraient être imaginées. On pense ainsi aux perspectives ouvertes par le Protocole additionnel au Pidesc, qui, comme indiqué précédemment, prévoit, lorsqu'il entrera en vigueur, la possibilité de saisir le Codesc par des « particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un Etat partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet Etat partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le pacte ». Non seulement un groupe pourra saisir le Codesc, ce qui était assez prévisible au regard des règles existant devant les autres comités onusiens, mais la possibilité de porter plainte *au nom* d'individus ou de groupes d'individus est une avancée significative qui devrait faciliter la représentation des plus démunis par l'intermédiaire d'ONG. Est ainsi reconnue une « action collective » au sens de « procédure permettant à une personne qui aurait la seule qualité de requérant d'exercer, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en reconnaissance de droits individuels en faveur des membres de ce groupe ».

Cette procédure, qui entrera en vigueur avec le protocole additionnel, est une nouveauté dont pourrait gagner à s'inspirer le Conseil de l'Europe pour la protection des plus vulnérables, pour qui l'accès au juge, bien qu'indispensable au maintien de leurs droits, n'est pas chose aisée.

Comme nous l'avons vu à propos de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne, quelles que soient les forces et les faiblesses des normes existantes, les droits ont besoin d'être garantis par un accès à la justice qui soit effectif.

Il est donc nécessaire dans chaque cas de déterminer quels sont les mécanismes permettant de s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes par rapport aux droits et lesquels sont les mieux adaptés au cas particulier. Toutefois, quels qu'ils soient, ces mécanismes doivent être accessibles, transparents et efficaces.

Ce constat amène à s'interroger sur la façon dont le respect de ces obligations peut être vérifié. Les tribunaux sont-ils la meilleure voie pour protéger les droits des plus pauvres ?

► Les limites du recours à la justice

Plusieurs types de procédures existent pour lutter sur le plan juridique contre les violations des droits humains résultant de la pauvreté :

- une saisine de tribunaux ou de comités d'experts, pour juger d'affaires mettant en cause des situations individuelles (réclamations individuelles) ;
- une saisine de tribunaux ou de comités d'experts, pour faire examiner la conformité de politiques publiques gouvernementales (réclamations collectives, recours constitutionnels) ;
- un examen périodique de rapports étatiques.

Chaque procédure a ses propres règles et ses particularités. La différence la plus remarquable est l'autorité des décisions rendues, qui est plus élevée lorsqu'elle émane d'un tribunal :

	Comités	Tribunaux
Plainte individuelle	Droit de réclamation individuelle devant les comités de l'Onu (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination des discriminations raciales, Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes. A terme : Codesc (lorsque le protocole facultatif entrera en vigueur)	Tribunaux nationaux Cour européenne des droits de l'homme
Examen des politiques publiques	Comité européen des Droits sociaux (réclamation collective)	Cours constitutionnelles nationales (contrôle de la constitutionnalité des lois)
Contrôle sur rapport	Comités de l'Onu Comité européen des Droits sociaux	

Lorsqu'il est question des obstacles auxquels se heurtent les personnes vivant dans la pauvreté, c'est souvent non pas le niveau de protection des droits qui est mis en cause, mais des difficultés d'accès à ces droits. Comme l'a bien compris Hannah Arendt, « le droit d'avoir des droits » est de la plus haute importance dans la lutte contre l'exclusion¹⁸². Dernièrement, Judith Butler a également montré combien il était important de permettre aux personnes de faire usage de leurs droits¹⁸³. Une des façons d'y parvenir pourrait être de garantir ce que l'on pourrait appeler des « droits d'accès », des droits qui permettraient de jouir effectivement des droits humains garantis. Il pourrait s'agir en l'occurrence de procédures directes, comme le droit à une aide juridictionnelle, ou indirectes, comme le droit de vote. Reste qu'au bout du compte il faudra vérifier que les garanties existantes suffisent à permettre aux personnes souffrant des conséquences de la pauvreté, qui sont souvent les plus invisibles et les moins considérées, de se faire entendre.

Le droit d'accéder à un tribunal pour défendre ses droits en justice est garanti en Europe par la Convention européenne des droits de l'homme (article 6) et par les Constitutions des Etats. Les justiciables devraient ainsi pouvoir saisir un tribunal en cas de contestation en matière sociale.

L'idée de base est que, dans tous les cas (civils), la possibilité de recourir à une forme de tribunal soit garantie. Il y a quelque temps encore, l'accès aux tribunaux était souvent refusé aux groupes particulièrement vulnérables¹⁸⁴. Aujourd'hui, ces fins de non-recevoir n'existent plus en tant que telles, c'était sans doute l'un des enjeux de la Convention que de garantir ce droit universel. Mais c'est le droit à une aide juridictionnelle qui, depuis, est devenu l'élément essentiel du droit d'accès aux tribunaux. Le refus opposé dans ce domaine aux personnes manquant des ressources nécessaires fait directement obstacle à la sortie de la pauvreté¹⁸⁵. Malgré cela, l'aide juridictionnelle n'est accordée que lorsqu'elle est « nécessaire à une audience équitable ». De plus, cela ne s'applique qu'aux cas « méritoires », ce qui laisse une marge d'appréciation aux Etats.

Au total, selon la Cour, la question de savoir si l'octroi d'une aide judiciaire est nécessaire pour que la procédure soit équitable doit être tranchée au regard des faits et circonstances particuliers de chaque espèce et dépend notamment de la gravité de l'enjeu pour le requérant, de la complexité du droit et de la procédure applicables, ainsi que de la capacité du requérant de défendre effectivement sa cause¹⁸⁶.

182 Pour un regard d'ensemble, voir Ayten Gundogdu, « "Right to Have Rights": Arendt and Agamben on Politics of Human Rights », 2006, accessible sur www.polisci.umn.edu/centers/theory/pdf/Gundogdu_RighttoHaveRights.pdf.

183 Butler J., *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, Editions Verso, Londres, New York, 2004.

184 Dans l'affaire Golder, la première à traiter de ce droit, un prisonnier se voyait refuser dans le règlement carcéral toute forme de procédure contre une décision prise par les autorités de la prison. La Cour a décrété qu'« un principe de loi fondamental et universellement reconnu » avait été violé. Voir CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, Requête n° 4451/70, paragraphe 35.

185 Ce droit, qui n'a pas été explicitement mentionné dans la Convention, a été établi par l'arrêt CEDH, *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73, paragraphe 26.

186 CEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, Requête n° 68416/01.

L'aide juridictionnelle et le rôle des ONG

Les Etats membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ont tous mis en place des procédures d'aide juridictionnelle. Mais une comparaison des régimes nationaux révèle toutefois des différences fondamentales entre Etats dans la philosophie et l'organisation de cette aide : certains Etats la réservent aux personnes indigentes, d'autres cherchent à rendre les consultations juridiques et la justice accessibles à tous. Les seuils de revenu et les critères pour prétendre bénéficier de cette aide sont fixés par l'Etat. En Espagne, les revenus mensuels du ménage ne doivent pas dépasser le double du « salaire minimal interprofessionnel » fixé chaque année. En Allemagne, l'aide judiciaire (aide à l'accès au droit ou aide juridictionnelle) est octroyée aux personnes souhaitant engager une procédure mais qui n'en ont pas les moyens (*Bedürftigkeit*) et n'ont pas d'autre possibilité (par exemple une assurance protection juridique, des consultations assurées par une association de locataires ou un syndicat) – la demande est appréciée par le tribunal. Une des voies possibles d'amélioration de la défense en justice pourrait

être l'assistance et le pouvoir de représentation d'associations de la société civile (syndicats, collectifs) et d'ONG. Le savoir-faire de ces associations et les moyens intellectuels et matériels dont elles disposent peuvent être de puissants outils de défense des droits des plus pauvres. Elles peuvent intervenir à titre de conseil, mais un rôle plus large peut leur être reconnu devant les tribunaux. On mentionnera à titre d'exemple la solution adoptée pour le Protocole additionnel au Pidesc (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme). Ce texte, non encore entré en vigueur au moment de l'écriture de cet ouvrage, prévoit la possibilité de saisir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour les « particuliers ou groupes de particuliers, ou au nom de groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un Etat partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet Etat partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le pacte ». Les ONG seront donc admises à porter plainte au nom d'individus ou de groupes d'individus victimes d'une violation de leurs droits sociaux. Il s'agit là d'une avancée significative qui devrait faciliter la représentation des plus démunis par les ONG.

En matière d'accès à la justice, d'autres éléments peuvent constituer un obstacle :

- *le délai des jugements* – Dans des affaires où sont en cause les moyens de survie des individus (expulsion locative, refus ou suspension des versements de prestations sociales, expulsion d'un demandeur d'asile vers un pays où il risque sa vie), les délais imposés par la justice peuvent être incompatibles avec l'urgence de la situation ;
- *le formalisme des tribunaux* – Les tribunaux statuent en droit et doivent fonder leur décision sur un raisonnement juridique rigoureux, qui dépend pour beaucoup de l'argumentation des parties (notamment de la demande formulée par les requérants). Or, ces règles formelles, qui sont dans l'ensemble une garantie pour les justiciables, peuvent conduire à méconnaître la situation des personnes vulnérables : parce que, mal ou pas conseillées, elles auraient mal formulé leur demande au tribunal, ou auraient laissé passer les délais de recours, elles peuvent se voir priver de leurs droits. Sachant cela, on peut se demander si une procédure de conciliation en équité ou un recours à un médiateur ne serait pas préférable ;
- *l'autolimitation des juges (self restraint)* – Les juges s'abritent souvent derrière l'argument de la séparation des pouvoirs en régime démocratique : ce serait au parlement d'effectuer des choix budgétaires, le juge n'ayant pas la légitimité pour trancher des questions d'ordre économique ou social. C'est notamment ce qui se passe dans les cours suprêmes irlandaise et américaine. D'autres juges peuvent, sans décliner toute compétence, justifier par le même argument un contrôle limité. Comme à la Cour européenne, ils font valoir qu'une marge d'appréciation doit être laissée au pouvoir politique. Une telle interprétation se retrouve au Canada, en Allemagne, en France ou en Israël, où les juridictions constitutionnelles ont justifié leur choix d'un contrôle limité par la souveraineté du parlement, seul apte à décider des mesures d'ordre social.

Cette position frileuse des tribunaux contraste avec le dynamisme des différents comités intervenant dans le domaine des droits sociaux (Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Onu, Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe, etc.), qui n'hésitent pas à affirmer que la pauvreté est une violation des droits humains, que les Etats ont une obligation d'intervention et qu'il est possible d'effectuer un contrôle du caractère raisonnable, adapté et efficace des mesures prises par l'Etat pour garantir l'effectivité du droit au logement.

L'exemple français du Dalo : les limites d'une procédure établie

La loi française du 5 mars 2007 a essayé d'apporter des éléments de réponse à la crise du logement que connaît la France depuis de nombreuses années, en instituant un « droit au logement opposable » (Dalo).

La notion de « droit opposable » au logement est assez complexe. Elle vise à reconnaître l'importance du droit au logement en mettant en place des procédures administratives et juridictionnelles permettant de faciliter l'accès à un logement pour les personnes défavorisées.

En ce sens, cette loi se place dans la lignée des proclamations constitutionnelles, européennes et internationales, visant à faire du logement un droit humain.

Depuis 2007, la loi française prévoit que « le droit à un logement décent et indépendant, [...] est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux ».

Des commissions de médiation administrative, composées de représentants de l'administration, de professionnels du logement et d'associations, ont été créées sur l'ensemble du territoire. Elles peuvent être saisies par les personnes mal logées satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement social locatif, mais n'ayant reçu aucune proposition adaptée en réponse à leur demande de logement. La commission peut également être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur, de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé ou logé temporairement dans un établissement social, logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Il en est de même lorsque le demandeur est logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

La commission, après examen du dossier, décide de classer le demandeur soit comme prioritaire pour l'attribution d'un logement ou d'un accueil dans une structure d'hébergement, soit comme non prioritaire. Si la commission reconnaît le demandeur de logement comme prioritaire et devant se voir attribuer un logement en urgence, elle détermine, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement ainsi que, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires, et elle transmet sa décision au préfet. Si la commission ne reconnaît pas le demandeur de logement comme

prioritaire et devant se voir attribuer un logement en urgence, elle peut faire une proposition d'orientation de sa demande.

Le préfet (représentant de l'Etat) exécute la décision de la commission, après concertation avec les bailleurs sociaux.

Lorsque la saisine de la commission n'a pas permis l'attribution d'un logement, un recours contentieux devant le juge (tribunal administratif) est possible au profit de tout demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence, et qui n'a pas reçu d'offre de logement ou d'hébergement tenant compte de ses besoins et de ses capacités.

Lorsque le juge constate que la demande de logement ou d'hébergement a été reconnue par la commission de médiation comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence, et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ou une proposition d'hébergement, le juge ordonne le logement ou le relogement ou l'hébergement de celui-ci par l'Etat (injonction faite au préfet).

L'injonction faite par le juge au préfet peut être assortie du versement d'une « astreinte » (sorte d'amende, versée par jour de retard). Le montant de cette astreinte est versé à un fonds d'aménagement urbain destiné au logement social et non au mal-logé.

Cependant, le droit au logement n'est pas opposable aux personnes privées : ainsi, par exemple, le squatter (habitant sans droit ni titre d'un logement) ne dispose pas d'un droit à demeurer dans les lieux. Tout au contraire, la législation française s'est particulièrement durcie en la matière et le préfet dispose désormais de pouvoirs renforcés pour faire évacuer des squatters de terrains ou d'immeubles sur lesquels ils se sont installés. Les juges français ont considéré que l'occupation illégale de locaux ne peut constituer un moyen licite de mettre en œuvre le droit au logement, malgré la situation difficile et la demande de logement des occupants, indépendamment du « souci légitime [...] d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés de logement » (cour d'appel de Paris, 2010). Le droit au logement n'est donc opposable qu'à l'Etat, dans des conditions d'autant plus restreintes qu'il n'existe pas de « droit universel au logement ».

L'astreinte éventuellement ordonnée par le juge n'est pas versée au demandeur mal logé mais à un fonds public. Cela constitue une limite de taille à l'efficacité de la procédure Dalo. Pour contourner cet écueil, des stratégies innovantes ont été imaginées : ainsi, des recours en indemnité ont été intentés, sur la base des procédures de droit commun, pour obtenir la condamnation de l'Etat pour défaut d'exécution du jugement ayant ordonné le relogement et pour carence dans la mise en œuvre du Dalo. Ces procédures ont été accueillies favorablement par les juges de première instance. Par ailleurs, les rapports officiels soulignent que des

personnes déclarées prioritaires pour l'attribution d'un logement en raison de menaces d'expulsion non seulement ne bénéficient d'aucune offre de relogement de la part du préfet mais, de surcroît, sont expulsées avec le concours de la force publique (donc avec l'autorisation du préfet). Exemples qui montrent que l'Etat ne respecte pas lui-même l'obligation qui lui incombe.

Institué en même temps que le droit au logement opposable par la loi du 5 mars 2007, le comité de suivi du Dalo produit chaque année un rapport sur l'évolution de la mise en œuvre de ce nouveau droit et lance régulièrement des alertes. Son rapport de 2011 est particulièrement critique.

Les chiffres générés par la loi Dalo sont impressionnants : 6 000 recours par mois sur toute la France (62 % des recours à Paris et sa région). 85 % des recours visent à obtenir un logement et 15 % un hébergement ; 45 % de décisions favorables et 18 400 ménages logés ou hébergés par an à la suite d'un recours Dalo. Pourtant, 27 500 décisions n'ont pas été mises en œuvre dans le délai (dont 85 % en Ile-de-France, région caractérisée par la gravité de la crise du logement) et 4 600 injonctions par an ont été prononcées par les tribunaux administratifs pour mettre les préfets en demeure d'appliquer une décision favorable.

Le rapport du comité de suivi relève le caractère très inégal de l'application de la loi Dalo : il pointe particulièrement du doigt certains départements qui ne respectent pas leur obligation de relogement et souligne au contraire les bonnes pratiques adoptées par d'autres. Plus encore, le comité rappelle que « l'opposabilité du droit au logement ne peut se réduire au fonctionnement d'une procédure de recours : elle est, d'abord, une obligation de résultat. Il appartient à l'Etat, désigné comme garant par la loi Dalo, de se donner les moyens nécessaires pour que les citoyens puissent être logés décemment sans avoir besoin de faire un recours ou, lorsque recours il y a, pour que les décisions des commissions de médiation et des juges soient appliquées ». A cet égard, il souligne que la plupart des propositions faites depuis 2007 pour améliorer l'effectivité du droit sont restées sans réponse de la part des pouvoirs publics.

Cinq ans après l'adoption de la loi Dalo, les constats effectués dans les rapports officiels sont donc graves. Le comité de suivi n'hésite pas à affirmer que « l'Etat est davantage hors la loi qu'il y a un an », en relevant que le taux de relogement, qui n'était que de 50 % en région parisienne, a baissé en 2011.

« Les recours hébergement se multiplient dans un grand nombre de départements, et les décisions des commissions de médiation restent de peu d'effet. Parfois, elles sont purement et simplement ignorées du préfet. Dans certains départements, le préfet, qui n'applique pas la décision de relogement du Dalo, choisit de faire appliquer par la police la décision d'expulsion. L'Etat pervertit la logique des astreintes, transformées en moyen ordinaire de financement de l'accompagnement social. »

Les chiffres sont, il est vrai, particulièrement inquiétants. Selon le dernier rapport de la Fondation Abbé-Pierre¹⁸⁷, on compte en France 3,6 millions de personnes non ou très mal logées, parmi lesquelles 685 000 personnes sont privées de domicile personnel (SDF, personnes habitant dans des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés...). 2,778 millions de personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions) ou surpeuplés (800 000). Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, sont considérés comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Par ailleurs, plus de 5 millions de personnes sont en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement. Au total, il est possible aujourd'hui d'estimer, sans doubles comptes, que 8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement, sans compter les situations de cumul de difficultés, auxquelles sont confrontées un million de personnes.

Cette situation globale et persistante a justifié la sévérité du constat effectué par le Comité européen des Droits sociaux. Dans son dernier rapport, le comité considère que, malgré l'adoption de la loi Dalo, la situation de la France demeure non conforme à l'article 31, paragraphe 1, de la Charte, en raison de la situation de l'habitat indigne et du manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages. Par ailleurs, le CEDS relève la situation particulière des sans-abri, des étrangers et des Roms, et considère qu'elle constitue une violation de l'article 31 (droit au logement). Enfin, il considère que la situation française demeure non conforme à l'article 31, paragraphe 3, en raison de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres et aux populations modestes¹⁸⁸.

Ainsi, même lorsque les droits fondamentaux sont protégés par la loi et que l'accès à la justice semble garanti, il arrive que les procédures judiciaires peinent à garantir l'application concrète de ces droits.

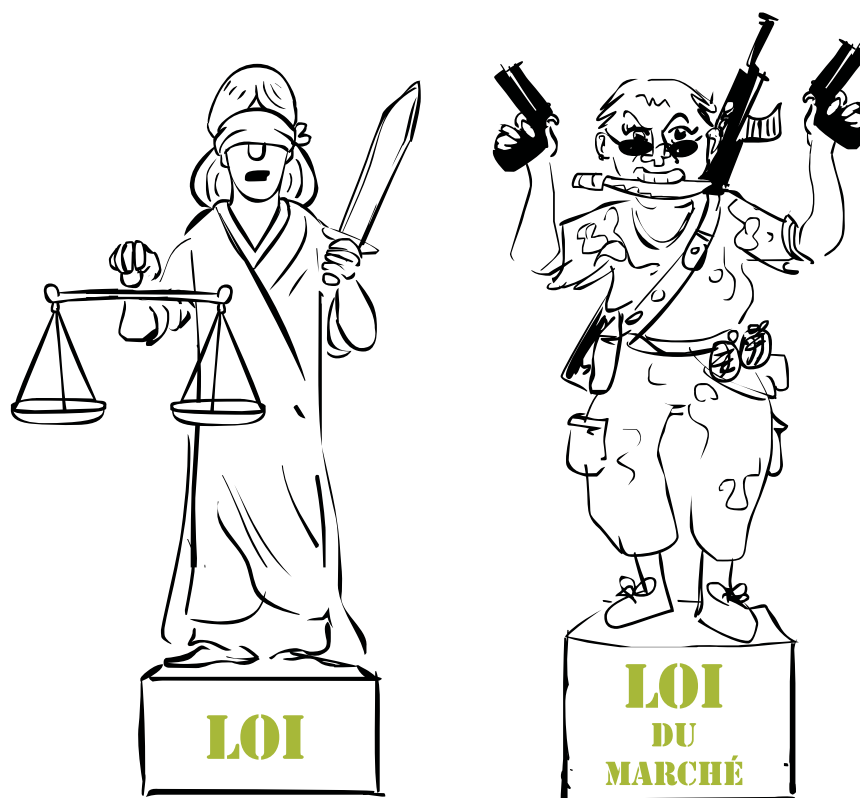
187 Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 2011, accessible sur www.fondation-abbé-pierre.fr/index.php?id=498.

188 CEDS, *Conclusions 2011, France, articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 et 31 de la Charte révisée*, janvier 2012, Strasbourg, accessible sur : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/France2011_fr.pdf.

De nombreuses questions graves restent en fait sans réponse quant à la possibilité effective de faire respecter les droits humains par la loi. Nous allons à présent traiter de l'une d'entre elles, d'une importance toute particulière : celle de la responsabilité.

Qui a la responsabilité de faire respecter et de mettre en application les droits édictés ? La question est particulièrement épineuse s'agissant de lutte contre la pauvreté.

► La question de la responsabilité dans l'application des droits humains



La reconnaissance officielle de droits et le fait de les faire respecter supposent que l'on identifie les acteurs responsables de leur garantie et de leur violation. L'approche par les droits humains permet de dépasser le discours présentant les personnes démunies comme responsables de leur situation. Si l'on considère la pauvreté comme une violation de droits, et comme la cause de cette violation, *l'Etat* est le premier responsable à la fois du respect de ces droits, de la protection de ceux qui les détiennent et de leur inscription dans la réalité :

- tout d'abord, l'Etat est tenu de *respecter les droits*, sous la forme d'une obligation d'abstention : il est donc tenu de ne pas porter lui-même atteinte aux droits des individus, droits sociaux compris. Toute forme de discrimination dans l'application des droits sociaux lui est interdite, qu'elle soit fondée sur le sexe, le handicap ou la nationalité. Un système de protection sociale qui réserverait le bénéfice de ses prestations aux nationaux ou aux couples mariés, par exemple, ou une expulsion collective de campements roms enfreindrait cette obligation ;
- l'Etat a ensuite une *obligation positive* de protéger les détenteurs de ces droits *contre toute violation perpétrée par des tiers*, notamment par l'instauration d'une législation protectrice et l'instauration de recours juridictionnels adéquats. Cette obligation positive passe, par exemple, par le fait de protéger les personnes contre toute atteinte au droit à un logement suffisant perpétrée par des tiers (expulsion par des propriétaires) ou encore de mettre en place une législation interdisant le travail des enfants. Cela montre bien que les droits sociaux ne sont pas des notions vagues, intraduisibles et non susceptibles de recours, mais bien de véritables droits subjectifs dont les individus doivent pouvoir se prévaloir vis-à-vis de tiers, dans le cadre de relations privées ;
- enfin, l'Etat a l'obligation de *réaliser ces droits*, ce qui correspond à une obligation d'intervention. Il est donc tenu de mettre en place des programmes sociaux et de financer la construc-

tion de logements et d'écoles. Cette obligation se traduit nécessairement par des exigences d'ordre économique. Et comme il serait irréaliste d'exiger de chaque Etat d'assurer immédiatement la réalisation de l'ensemble des droits garantis, une « obligation fondamentale minimale » a été instituée pour l'ensemble des droits formulés dans les traités internationaux.

Bien que les obligations des pouvoirs publics aient été soulignées dans plusieurs textes de loi, on peut s'interroger sur la capacité d'action des Etats dans une économie mondialisée. Depuis 2008, de nombreux gouvernements mettent en avant les difficultés qu'ils ont à agir face à la crise, à l'opacité des marchés financiers, aux délocalisations, etc. Cette impuissance déclarée débouche sur une crise du politique, une part importante de la population ne faisant plus confiance aux gouvernements pour assurer le bien-être de tous. Pourtant, que cette impuissance soit réelle ou prétextée, la garantie des droits humains reste principalement de la responsabilité des Etats. Comme le souligne le Comité des Nations unies pour les droits économiques, sociaux et culturels¹⁸⁹, même si les ressources disponibles sont insuffisantes, l'Etat reste dans l'obligation d'assurer la jouissance des droits la plus large possible dans les circonstances qui sont les siennes. L'approche par les droits humains distingue l'« impossibilité » du « manque de volonté » d'agir, et la crise ne peut suffire à justifier les carences de l'Etat en matière de respect des droits humains¹⁹⁰.

Les nouvelles limites de l'action étatique dans un monde globalisé

La crise qui a démarré en 2007 a révélé un profond changement dans les modalités du pouvoir qui a placé certains « supra-acteurs » au-dessus de l'Etat.

Dans les années 1990, la concurrence en matière d'impôts et de salaires était encore limitée, et les Etats associés à d'autres modèles de croissance fondés en priorité sur l'innovation et le capital humain pouvaient, jusqu'à un certain point, choisir de s'en tenir à l'écart. Mais l'importance croissante de la loi privée, qui prend appui sur les règles dictées par la Cour européenne de justice, a ensuite porté atteinte à certaines des institutions et pratiques associées à ces modèles de croissance plus sûrs et plus intégrés – la légalité d'accords collectifs volontaires (s'imposant à tous) dans les pays nordiques ou le droit des partenaires industriels de choisir leur caisse de

retraite¹⁹¹ en Allemagne ont été par exemple remis en cause. Mais il est une autre force bien plus puissante qui s'élève au-dessus des Etats : c'est le poids grandissant de la rumeur et du crédit accordé par les Etats aux marchés financiers. Autrefois, un ratio dette/PIB élevé était caractéristique de modèles de croissance intégrés fondés sur l'innovation et qui marchaient (Corée du Sud, Finlande et France). Avec la multiplication d'entités jouant un rôle opaque sur les marchés financiers, ces modèles sont devenus problématiques et, dans les pays moins compétitifs en produits de haute technologie et à l'export, l'autonomie de l'Etat, en matière de dépenses notamment, peut s'éroder très rapidement, comme les pays du sud de l'Europe viennent de nous en faire l'illustration. Cela va probablement se traduire par une nouvelle érosion des droits, sous l'effet de la réduction des dépenses sociales et de l'évolution de l'équilibre partiel (au sens de Marshall) entre finances privées et publiques.

Quoi qu'il en soit, l'approche de la pauvreté fondée sur la promotion des droits humains met l'accent sur les obligations et exige de tous les acteurs soumis à ces obligations, Etats et organisations internationales compris, qu'ils rendent compte de leurs actes au regard du droit international relatif aux droits humains. En outre, le fait que les droits humains « classiques » soient généralement considérés comme quelque chose qui regarde l'individu dans son rapport avec l'Etat fait qu'il est difficile d'aborder la question des acteurs privés susceptibles de jouer un rôle à différents niveaux dans le respect ou la violation des droits humains – comme les grandes entreprises, qui ont désormais souvent plus de pouvoir que l'Etat. Les droits humains ne peuvent s'appliquer aux acteurs privés qu'à travers l'Etat. Et comme celui-ci n'a, en la matière, qu'un pouvoir limité et qu'il doit tenir également compte des droits de ces acteurs privés, les droits humains ne jouent qu'un rôle restreint dans le secteur privé.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, c'est donc d'abord à l'Etat que revient la tâche de faire appliquer les droits humains par le biais de mécanismes juridiques et institutionnels. Mais ces mécanismes peuvent se révéler insuffisants, et la mobilisation d'autres sujets

189 Organisation des Nations Unies, Codesc, Observation générale n° 3. La nature des obligations des Etats parties (article 2[1], du pacte) (5^e session, 1990), Doc. E/1991/23 (1991).

190 Organisation des Nations Unies, CDH, « Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté », de Magdalena Sepúlveda Carmona, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*, A/HCR/17/34, 17 mars 2011, p. 5.

191 CIPD, Institute of Personnel and Development, *Commission européenne contre la République fédérale allemande soutenue par les royaumes de Danemark et de Suède*, EU/EJ C-271/08 accessible sur www.cipd.co.uk/global/europe/ireland/employment-law/recent-cases/european-court-of-justice.aspx 2010.

s'impose alors dans cette lutte. Tous les sujets sociaux, y compris ceux qui n'ont pas de responsabilités directes dans la violation ou l'application insuffisante de ces droits, ont le devoir d'agir pour améliorer la situation, s'ils ont les moyens de le faire. La nécessité de construire un discours novateur sur la responsabilité sociale partagée sera traitée dans la troisième partie de cet ouvrage.

Mais restons-en pour l'instant à la question du lien entre droits humains et pauvreté et demandons-nous à quelles caractéristiques essentielles les droits humains doivent répondre pour jouer un rôle efficace dans la protection de la dignité humaine et dans la lutte contre la pauvreté.

2.3. Comment mettre en œuvre les droits dans la perspective de la lutte contre la pauvreté ?

La mise en œuvre des droits dans la perspective du combat contre la pauvreté suppose, pour être effective, que soient respectées plusieurs caractéristiques, que nous allons maintenant examiner. La première est l'*indivisibilité* : généralement implicite sur le plan théorique, elle exclut dans la pratique toute application séparée de chacun des droits concernés. La deuxième, tout aussi importante, est l'*universalité*. Celle-ci est menacée par une application sélective et par les multiples formes de discrimination que connaissent nos sociétés (et qui s'appuient sur le principe de séparation présent implicitement dans l'idée de citoyenneté). C'est pourquoi nous consacrerons aussi quelques lignes au danger que représente pour les droits humains toute forme de discrimination négative.

Enfin, la caractéristique fondamentale des droits humains qu'il convient de toujours respecter, c'est l'*intégrité de contenu*. Elle renvoie aux modalités diverses d'application des droits en fonction de qui les exerce (un Rom, une personne en situation de pauvreté ou un dirigeant d'entreprise, par exemple).

Toutes ces caractéristiques doivent être respectées si l'on veut que les droits humains deviennent un outil efficace de protection de la dignité humaine. Mais la réalité peut être bien différente des principes, comme nous allons le voir.

2.3.1. Indivisibilité et interdépendance *versus* application séparée des droits humains

Si la question de la pauvreté se pose désormais en termes de droits, c'est avant tout grâce au changement qui s'est opéré au XX^e siècle dans la conception des droits humains : alors que les déclarations de droits du XVIII^e siècle, d'essence libérale, avaient essentiellement consacré des libertés individuelles (liberté de pensée, de parole, de religion, droit de ne pas être arrêté arbitrairement, droit de propriété), les textes adoptés au XX^e siècle insistent tous sur la fragilité de la personne humaine et la nécessité de protéger l'être humain dans sa chair. A l'homme « abstrait », de pur esprit et ne nécessitant, pour s'épanouir, qu'une liberté d'action et de pensée, les déclarations modernes substituent un homme « concret » qu'il convient de protéger de la peur et de la misère.

Les besoins physiologiques de l'être humain (se nourrir, se couvrir, se reposer) sont reconnus par les textes contemporains. Des droits économiques et sociaux – droit d'exercer une activité professionnelle (droit au travail, droit à la négociation collective, droit de grève et liberté syndicale), droit de bénéficier de prestations sociales protectrices palliant les carences du marché libre (droit au logement, droit à la protection sociale, droit aux services de santé) – sont ainsi venus, au XX^e siècle, compléter les droits civils et politiques formulés deux siècles plus tôt. Il est désormais admis que l'état présocial n'existe pas, et que tout humain est inséré dans une communauté, fût-elle réduite à la cellule familiale. Thomas Humphrey Marshall¹⁹², auteur de la distinction célèbre entre droits civils, droits politiques et droits sociaux, n'a en réalité pas fait de distinction dans ses travaux où il analyse comment ces droits ont été appliqués en Grande-Bretagne entre la fin du XIX^e siècle et l'après-Deuxième Guerre mondiale. Il a parlé de « droits civils économiques au contrat » pour désigner en quelques mots le contenu de ce qui, à l'époque (du milieu à la fin du XIX^e siècle), pouvait être considéré comme un mouvement progressif d'intégration par le travail – mouvement qu'il associait aux droits légitimes des syndicats et aux avancées permises par leurs luttes en termes de droits sociaux – dans un contexte où, après l'obtention du suffrage universel, des exigences se faisaient jour en faveur d'une extension de la protection étatique. Entre l'après-guerre et les années 1970, cette perspective s'est élargie, comme en

192 Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class*, Pluto Press, Londres, 1992.

témoigne la mise en place de subventions d'Etat pour l'apprentissage, d'une assurance-chômage gérée par les syndicats, de congés parentaux et de services aux personnes, d'une législation sur le temps de travail, de subventions pour les écoles gérées de façon indépendante, etc. La mise à disposition de fonds publics pour ces fonctions était justifiée par la légitimité dont jouissait dans l'opinion l'action de l'Etat en faveur d'une participation citoyenne progressivement plus égalitaire.



ADRESSE DE REFERENCE

Les textes contemporains sur les droits humains insistent ainsi sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits, notions associées à une conception globale de l'être humain. Les droits civils et politiques protègent l'autonomie de l'individu contre l'arbitraire du pouvoir, les droits économiques, sociaux et culturels contre « les pénuries que risque de lui infliger sa dépendance envers la nature »¹⁹³.

Toutefois, la distinction historique entre droits civils et droits sociaux, qui apparaît encore clairement dans la séparation entre les divers instruments législatifs en vigueur en Europe et ailleurs, limite fortement les moyens du combat juridique contre la pauvreté¹⁹⁴. La garantie de droits sociaux de base, nous l'avons vu, n'est pas consacrée dans la Convention, où seules quelques rares questions sociales sont abordées, sans qu'aucun engagement à respecter la dignité humaine n'y soit inscrit. Et ce vide ne peut être comblé par la seule jurisprudence. Des mesures législatives seront donc nécessaires si l'on veut que les droits humains jouent un rôle significatif dans le traitement de la pauvreté. Le principe de respect de la dignité humaine, qui, en matière de droits humains, a valeur universelle, pourrait être au cœur de ce renouvellement. En pratique, cela veut dire ne pas s'en tenir à une reconnaissance du droit à l'existence physique, mais consacrer aussi le droit à une vie digne.

Une protection juridique effective des droits humains pourrait passer par la prise en compte des circonstances liées à chaque cas – puisque nous vivons tous dans des mondes complexes et multidimensionnels qui déterminent notre capacité à faire usage de nos droits. Quel sens a le droit à la vie privée pour des personnes sans abri ? Que vaut le droit de vote pour des personnes illettrées, incapables de déchiffrer les bulletins ou les programmes des candidats, ou trop pauvres pour payer le ticket de bus qui leur permettrait de se rendre au bureau de vote ? Le respect des principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits humains est la condition de leur efficacité. Un droit fondamental ne peut être garanti si les autres sont violés¹⁹⁵.

193 Dijon X., *Droit naturel*, Puf, Paris, 1998, p. 262.

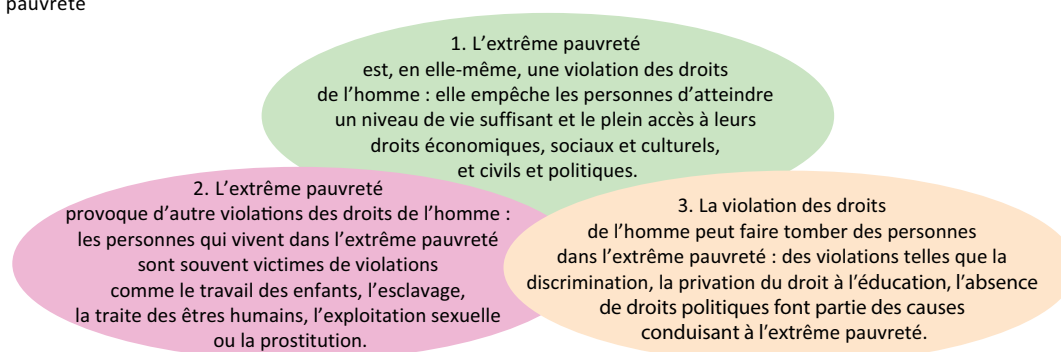
194 Voir aussi Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S., « La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté », in Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948-2008). Réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 106.

195 *Ibid.*

Si l'on se penche sur les causes et les conséquences de l'état de pauvreté, on voit bien que le respect des droits humains suppose nécessairement qu'ils soient traités comme un tout. Violations des droits et pauvreté s'inscrivent dans un rapport circulaire à spirale descendante qui peut se schématiser comme dans la figure 13.

Figure 13 : Rapport circulaire entre violations des droits et pauvreté

Indivisibilité des droits de l'homme Tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés entre eux. Ce n'est qu'en agissant pour le respect des droits de l'homme, dans leur globalité et non séparément, que des résultats durables seront obtenus dans la lutte contre l'extrême pauvreté. Yojo Yokota, un des membres du groupe d'experts rédacteurs du projet des principes directeurs, décrit la relation tridimensionnelle entre les droits de l'homme et l'extrême pauvreté



Source : ATD Quart Monde, *Vers l'adoption de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits humains*, 2009.

Dans bien des cas, la violation de droits sociaux engendre la violation de droits civils ou politiques, et vice versa. Voici quelques exemples :

- *pauvreté matérielle et droit à la liberté* – Un revenu insuffisant, cela peut se traduire par des restrictions de liberté. Dans son article 5, la Convention européenne des droits de l'homme accepte par exemple le principe de la détention s'il s'agit « d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ». Des articles du même type ont permis de justifier l'enfermement de personnes accusées de délit de mendicité ou de vagabondage, et de restreindre la liberté de circulation de certains groupes sociaux. A l'échelle de l'Union européenne, le droit communautaire prévoit des restrictions à la liberté de circulation des personnes dont les revenus sont trop faibles¹⁹⁶ ;
- *pauvreté matérielle et droit à l'unité familiale* – La précarité est, encore aujourd'hui, l'une des raisons avancées pour justifier des mesures de placement d'enfants loin de leur famille. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CRC) fait remarquer que, dans les familles pauvres, la hantise du placement des enfants est « si profondément ancrée en elles qu'elle est sans doute l'une des caractéristiques de la misère. [...] Dans toute l'Europe, cette crainte fait partie de la mémoire collective des familles les plus pauvres ». La Cour européenne a admis que, si les services sociaux doivent effectivement intervenir pour protéger les familles vivant dans le dénuement, le placement des enfants ne peut intervenir qu'en dernier recours. A propos d'une mesure de placement motivée uniquement par les conditions de vie, de logement notamment, très précaires de la famille, la Cour¹⁹⁷ rappelle que le rôle des autorités responsables de la protection sociale est d'aider les personnes en difficulté qui n'ont pas une connaissance suffisante du système, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller en les informant, entre autres, des différentes allocations existantes, des possibilités d'obtenir un logement social et, en général, des moyens de surmonter leurs difficultés. Pour les immigrés, le droit au rassemblement familial dépend dans bien des cas des ressources de la famille : celle-ci doit disposer d'un montant minimal fixé par le pays d'accueil ;
- *pauvreté matérielle et droit à la citoyenneté politique et sociale* – La pauvreté et, conséquemment, la violation des droits sociaux empêchent dans de nombreux cas de jouir des droits politiques et de participer pleinement à la vie en société. Bien que le droit de vote soit reconnu dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe, un revenu insuffisant peut empêcher l'exercice de ce droit. Les exigences de domiciliation peuvent par exemple rendre l'inscription sur

¹⁹⁶ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive n° 38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

¹⁹⁷ CEDH, *Wallon et Walla c. République tchèque*, 26 octobre, 2006, Requête n° 23848/2004.

les listes électorales impossible. C'est ainsi que des milliers de personnes sans domicile, Gens du voyage, Roms, etc., se retrouvent privés de leur droit de vote.

Les exemples cités ci-dessus montrent bien en quoi les différents droits sont liés et pourquoi leur application ne peut être effective que si on les prend tous ensemble en considération.

La violation du droit au logement mérite en cela une attention particulière, car elle est à l'origine d'autres violations de droits. L'exemple suivant, qui nous vient d'une ONG italienne, montre comment des solutions peuvent être trouvées pour éviter les violations de droits en cascade.

« Pas de maison, pas de droits » : le cas italien et le rôle d'Avvocato di strada dans la défense des droits des personnes sans abri

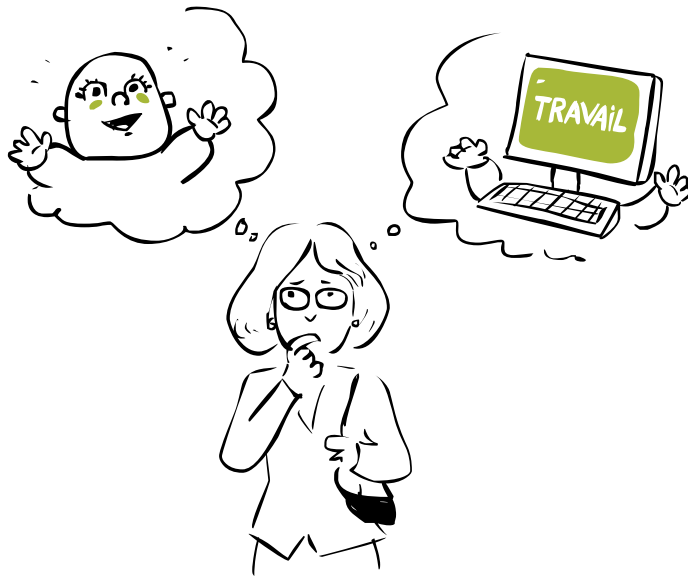
En Italie, l'obligation d'avoir une résidence déclarée a constitué, pendant des années, un problème insurmontable. Chaque municipalité est en effet tenue de tenir un registre public lui permettant de contrôler le nombre et la qualité des personnes vivant sur le territoire municipal. Toute personne est automatiquement enregistrée à sa naissance à la résidence de ses parents, et toute personne ayant échappé aux opérations de recensement est automatiquement rayée du registre. Les personnes sans abri sont donc logiquement souvent privées de résidence officielle. Dans la plupart des cas, c'est pour n'avoir pas été recensées, mais ce peut être aussi pour une des multiples raisons susceptibles de faire d'une personne un « sans-abri » : expulsion, ordonnance judiciaire obligeant à quitter le foyer familial ou fin d'une période de détention. On mesure la gravité du problème lorsque l'on sait que, dans le système italien, la résidence officielle est la condition d'accès à toute une série de droits fondamentaux : bénéfice du service national de santé, droit à une assistance sociale, droit de vote, droit de s'inscrire à l'agence pour l'emploi, d'obtenir une pension de retraite, de signer toutes sortes de contrats, qu'il s'agisse d'emploi ou de location. Ce problème a toujours été au cœur de l'activité de l'organisation Avvocato di strada, et a même fait l'objet de son premier recours juridique. En 2011, en effet, un homme qui vivait en dortoir a soumis aux avocats le cas suivant : la municipalité de Bologne refusait de lui accorder la résidence à l'adresse du dortoir, ce qui, disait-il, l'empêchait de s'inscrire à l'agence pour l'emploi et de signer quelque contrat que ce soit. Les avocats ont alors fait un procès à la municipalité en faisant valoir que, dans le système italien, la résidence est un droit fondamental et pas simplement un titre administratif ; ils ont donc demandé que la personne sans-abri soit inscrite à l'adresse du dortoir, la question n'étant pas de savoir s'il s'agissait ou pas d'une véritable habitation, mais de pouvoir accéder à des droits et des services.

Avvocato di strada a gagné le procès et le juge a ordonné l'inscription au registre – décision qui aujourd'hui fait référence et illustre bien la façon dont l'administration peut abuser de son pouvoir. Le juge a aussi condamné la municipalité

à rembourser les frais de justice, ce qui a permis à Avvocato di strada d'acheter son premier ordinateur portable et une imprimante, et de commencer à mettre sur pied son « guichet ».

Ce jugement, bien que constituant un important précédent, ne s'étend pas au cas des personnes qui sont totalement sans abri, celles qui dorment dans la rue – et qui, depuis 2001, sont de plus en plus nombreuses, faute d'un nombre suffisant de places en dortoir. La question de la résidence s'est donc à nouveau posée pour elles, et, pour défendre leurs droits liés à la résidence, Avvocato di strada s'est battu pour une application correcte de la loi en question, qui date de 1954 et dit dans son article 1.2 : « Les personnes sans abri sont considérées comme résidant dans la municipalité où elles ont leur domicile », « domicile » signifiant, selon l'article 43.1 du Code civil, « le lieu où la personne a établi le siège de ses affaires et de ses intérêts ». Le but de cette loi est de renforcer le lien des personnes sans abri avec la ville dans laquelle elles vivent. L'institut italien de statistiques Istat a instauré un mode original d'enregistrement des personnes sans abri vivant en permanence sur un territoire municipal : il propose que chaque municipalité soit tenue de créer dans ses registres une rue fictive où ces personnes peuvent demander à être officiellement résidents : bien qu'inexistante, cette rue a la même valeur juridique qu'une autre, et garantit ainsi l'accès aux droits fondamentaux fondés sur la résidence. Jusque-là, les rues ainsi créées ont été baptisées « rue de l'Hospitalité », « avenue des Sans-Abri » ou encore « rue de la Maison-Commune », ce qui, paradoxalement, peut devenir source de nouvelles discriminations. Mais obtenir une résidence officielle étant le premier pas vers l'intégration, Avvocato di strada a commencé à se battre, sur le plan légal d'abord, pour obtenir la création de cette rue fictive dans chaque municipalité, puis sur le plan politique en poussant le conseil municipal à donner à cette rue le nom d'un citoyen important ayant eu à connaître la pauvreté ou ayant lutté pour l'égalité des droits. A Bologne, par exemple, cette rue s'appelle via Mariano-Tuccella, du nom d'un homme sans abri mort après une violente agression ; à Florence, via Libero-Leandro-Lastrucci, à la mémoire d'un homme qui a consacré toute sa vie à la défense des personnes sans abri. Ainsi, le principe est respecté : l'accès aux droits fondamentaux doit être garanti, que l'on dispose ou non d'un toit.

2.3.2. Universalité versus application sélective des droits humains



Qu'est-ce que l'universalité des droits ? La notion d'universalité des droits est généralement opposée à celle de relativisme culturel, qui considère que la liste des droits peut être modifiée en fonction du pluralisme des cultures et des traditions. Sans entrer dans ce débat philosophique, nous proposons d'aborder la question de l'universalité sous l'angle de l'accès aux droits : ici, l'universalité est entendue comme le principe qui interdit qu'un droit soit refusé à une personne en raison de son appartenance à un groupe défini sur la base de la nationalité, de l'ethnie, du genre, de la religion, de la condition économique et sociale, etc. Ce qui ne veut pas dire que les droits ne peuvent jamais être appliqués de façon sélective.

Le cas des pays nordiques : une application sélective bénéficiant à tous

Un exemple d'importance considérable au regard de la condition des femmes nous est offert par les pays nordiques, où la consolidation fiscale et politique de l'Etat providence a permis aux droits spécifiques des femmes d'évoluer en droits universels. L'augmentation des ressources allouées aux services à la personne – perceptible, dans les pays nordiques en particulier, depuis les années 1960 – correspondait au départ à une volonté progressiste pour permettre aux femmes de participer plus activement à la vie économique publique. Toutefois, avec le temps, la prise en compte de l'infériorisation statutaire des femmes condamnées au rôle de ménagères a débouché sur la reconnaissance du fait que du temps libre était nécessaire pour le loisir et la vie de famille – ce qu'ont permis le développement des aides publiques à la personne et la réduction du temps

de travail¹⁹⁸. Cette évolution s'est traduite par une réduction des inégalités dans plusieurs domaines.

On a là un exemple de promotion de l'égalité dans la dignité au moyen de politiques publiques (fiscales et redistributives) à caractère universel. En principe, quand la possibilité d'assumer plusieurs rôles – en l'espèce, de travailleur(se) salarié(e) et de travailleur(se) au foyer – est également partagée, ce n'est pas seulement la relation interpersonnelle qui s'enrichit (en l'occurrence, la reconnaissance mutuelle entre hommes et femmes), c'est aussi la possibilité de s'engager, donc la probabilité d'une participation plus riche à la vie publique, qui s'accroît¹⁹⁹.

En matière d'équité fiscale, il est essentiel de comprendre dans quelle mesure le financement public, au-delà de son rôle globalement progressif, contribue à faire évoluer la protection sélective des individus vers la jouissance de droits universels.

198 Haagh L., «Basic Income, Social Democracy and Control over Time», *Policy & Politics*, vol. 39, n° 1, 2011.

199 On pourrait ainsi ajouter à la liste des révisions des sources de droits établie par Dowding K. («Are Democratic and Just Institutions the Same?», in Dowding K., Goodin R. R., Pateman C. (dir.), *Justice and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007) l'extension de droits dans de nouveaux domaines de l'existence, en l'occurrence les soins. De même que l'action syndicale a forgé les droits à la protection sociale, l'action pour les droits des femmes a fait naître les droits aux soins pour tous. Voir Haagh L., «Basic Income, Social Democracy and Control over Time», *op. cit.* Donc il ne s'agit pas seulement de la nécessité, défendue par Nussbaum, de reconnaître les besoins des autres (des handicapés et d'autres espèces animales, de son point de vue) : le fait de travailler à cette reconnaissance tend à avoir une valeur sociale partagée (en partant du cas des handicapés, on aborde la question des vulnérabilités humaines en général). Haagh, L., «Democracy, Public Finance, and Property Rights» in *Economic Stability: How More Horizontal Capitalism Upscales Freedom for All*, *Polity*, n° 44, 2012, accessible sur www.palgrave-journals.com/polity/journal/v44/n4/index.html, p. 558.

Il est en effet des cas où l'attribution et la protection sélectives d'un droit permettent de servir des buts universels (dans le domaine de la santé, par exemple, allouer plus de ressources aux malades les plus atteints). Toutefois, si l'on veut défendre le principe de l'universalité au nom de la justice, il est important que cette sélection – en faveur d'individus ou de groupes spécifiques – ne se fasse que si elle sert raisonnablement un objectif universalisant (renforçant l'égalité), dans le cadre d'une constitution d'ensemble des droits de ces groupes – de façon à ce que cela ne contribue pas à l'affirmation d'un statut (civil) distinct. Le problème est en effet de savoir si, et dans quels cas, l'attribution de nouveaux droits à des groupes spécifiques profite à la société tout entière en lui faisant percevoir la signification de droits affectant de nouveaux domaines de l'existence ou de nouvelles sources de bien-être ; mais aussi de comprendre quelles seraient les conditions permettant un tel effet – qu'il y ait coïncidence entre les dimensions individuelle et sociale de ces droits.

► **Conditionnalité dans l'accès à l'aide et aux services publics en tant que limite à l'universalité des droits**

Mis à part ce type de sélectivité qui vise à rendre les bénéfices universels, toute forme d'exclusion ou de sélection dans les modalités de mise en pratique des droits humains rend en général ces droits moins effectifs. Cela est évident lorsqu'on analyse la conditionnalité de l'aide public dans l'accès aux droits sociaux. Plusieurs cas en attestent, par exemple au Royaume-Uni où des prestations sociales sont de plus en plus réservées aux personnes en situation de pauvreté à condition d'adapter leur comportement à certaines exigences imposées par des réglementations en vigueur.

La réduction des dépenses publiques, conséquence de la baisse des impôts, a renforcé une tendance, à savoir la progression d'un modèle sélectif d'Etat social qui s'accompagne, dans le cas des personnes subissant les conséquences de la pauvreté, d'un contrôle renforcé des moyens dont elles disposent et du ciblage plus précis des aides. Ce modèle s'est révélé efficace, au Royaume-Uni par exemple, pour protéger la couche la plus pauvre de la population, mais il ne s'est pas traduit par une réduction des inégalités ni par une hausse du niveau général de sécurité matérielle. De plus, même si les aides, dans ce nouveau modèle, sont censées être accessibles à tous ceux qui vivent dans les mêmes conditions, en pratique la stratification est telle que les demandeurs ne se voient pratiquement jamais octroyer les mêmes aides. Dans un même domaine, logement ou santé par exemple, les règles d'attribution sont très différentes selon que l'on dépend des aides de l'Etat ou que le cas relève du marché (dans le cas d'un crédit bancaire ou d'une assurance-santé, par exemple).

Une répartition des revenus plus inégalitaire et son corollaire, des niveaux de contribution plus inégaux entre le sommet et la base de l'échelle des revenus (deux tendances qui se renforcent mutuellement), ont pour conséquence des aides sociales plus sélectives (et, sur le plan des principes, des droits sociaux, économiques, civils et politiques traités de façon distincte). Il y a d'ailleurs lieu de se demander si, dans ce contexte, on peut véritablement parler d'un droit (établi en tant que droit civil) à propos du droit d'accès aux aides sociales (et ainsi, aux droits sociaux).

Dans la mesure où ces aides sont attribuées en fonction des moyens dont dispose le demandeur, on pourrait parler de « droits sélectifs ». Mais lorsque les tests de comportement entrent aussi en ligne de compte ou lorsque des délais courts sont imposés aux demandeurs, la dignité personnelle et la garantie généralement associée à la notion de droit civil sont mises à mal. D'ailleurs, on remarquera que ces restrictions sont toujours plus fortes dans les sociétés inégalitaires, où les plus riches se battent pour limiter les transferts de revenu, donc pour restreindre l'accès aux diverses prestations.

Dans un tel contexte, ce discours public de promotion de la sélection se transforme facilement en discours moralisateur : les personnes en situation de pauvreté devraient apprendre à affronter l'insécurité (allocations en baisse, marché du travail dérégulé, etc.), ce qui légitimerait la réduction des dépenses publiques. Et c'est un fait que les programmes d'activation s'orientent plutôt vers des plans de carrière concrets, accompagnés d'investissements publics conséquents dans la formation et l'accès à l'emploi.

Par ailleurs, des droits plus sélectifs renforcent le paternalisme et la stigmatisation (le « pauvre méritant »), deux phénomènes en lesquels les théoriciens de l'Etat social des années 1960 commençaient à voir des reliques du passé – et qui paraissent curieux à une époque où, dans les procédures concrètes de politique sociale, l'on s'attache de plus en plus à respecter la dignité des demandeurs, ce qui se reflète jusque dans le langage : les demandeurs sont devenus des

« usagers », des usagers qui doivent pouvoir choisir, dont il faut prendre en compte dans les formulaires la diversité linguistique, éthique, de genre et de sexe, etc. Le problème est que la combinaison de pratiques d'ordre privé – celles de l'économie de marché – tendant à exclure des groupes déjà vulnérables et de mesures publiques qui transforment le pouvoir d'exclure des services en principe inclusifs fait qu'il devient structurellement impossible, voire absurde, de chercher à promouvoir l'idée d'égalité dans la dignité.

Dans le cas des droits dont la garantie dépend des services sociaux, par exemple, la multiplication des conditions à satisfaire renforce la dépendance des demandeurs vis-à-vis de ces services, ce qui va à l'encontre du désir affiché de permettre aux personnes en condition de pauvreté de s'autonomiser. Les demandeurs ne deviennent pas acteurs de leur intégration : ils sont dans l'obligation de remplir des formulaires et de satisfaire à un certain nombre de conditions – qui, même lorsqu'elles sont réunies, ne sont pas une garantie de réponse positive. Parfois ils sont aussi confrontés à des pratiques de non-droit ou à l'impossibilité de faire valoir leurs droits, comme le montrent les exemples ci-dessous, communiqués par des associations²⁰⁰:

- *sur le droit à l'emploi.* Pour pouvoir toucher une allocation de chômage, un revenu minimum ou tout autre revenu compensatoire, il faut se montrer prêt à intégrer le marché du travail, à suivre une formation ou à signer un plan d'accompagnement, donc à répondre à des convocations, sous peine de radiation. Ces conditions ne tiennent compte ni de l'épuisement physique et psychologique de la personne, ni des problèmes de garde d'enfants et d'incompatibilité des horaires de travail, ni des frais induits par le retour au travail (transport, vêtements). Les qualifications exigées ne prennent souvent pas en compte l'expérience. Enfin, les emplois proposés, du fait de leur caractère précaire (temps partiel non choisi, CDD, travail pénible, etc.), ne permettent pas la sécurité financière. Sans compter que fournir des preuves de recherche d'emploi dans un contexte où les emplois se font rares devient une gageure ;
- *sur le droit à l'alimentation.* Les distributions (gratuites ou contre petite contribution) se font plus en fonction des disponibilités en denrées que des nécessités d'une alimentation saine et correspondant aux besoins. Dans une parodie mise en scène par des assistantes sociales d'un pays européen, on voit ainsi une mère pauvre se confondre en remerciements pour le panier qu'elle a reçu, et qui pourtant ne contient pas le lait demandé pour son enfant. Dans certains pays, les personnes en situation de pauvreté sont tenues de fréquenter le restaurant social. Enfin, le contrôle des dépenses (guidance budgétaire) est souvent vécu comme de l'ingérence ;
- *sur le droit à la santé.* Il arrive que, pour quelques euros de revenu au-dessus du barème établi, une personne se voie exclue des soins de santé gratuits. Il existe par ailleurs très peu de données sur les conséquences pour les personnes démunies de la non-prise en charge de certains frais (lunettes, soins dentaires, etc.) ;
- *sur le droit à une adresse de référence*²⁰¹, indispensable pour obtenir ou conserver le droit à une indemnité, à une pension de retraite, etc. Les personnes sans abri sont souvent renvoyées d'un service à l'autre, et cela pendant longtemps. Pour eux, les droits ne sont plus que théoriques.

En conclusion, l'accès des personnes démunies à chacun des services et des aides qui peuvent garantir leurs « droits » est soumis à des procédures, des conditions d'application, de recours, des modalités de mise en œuvre imposées par les administrations, les services sociaux ou les instances judiciaires. Au nom de la lutte contre la fraude, certaines de ces procédures ont été renforcées. Combat contre la pauvreté ou contre les pauvres ?

► **Universalité des droits versus discriminations envers les immigrés**

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a défini la discrimination « comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par

200 Voir notamment le travail réalisé par le Front commun des SDF de Belgique et l'European Union of Homeless, accessible sur www.frontsdf.be.

201 Voir l'encadré sur *Avvocati di strada* dans ce chapitre, section «2.3.1. Indivisibilité et interdépendance versus application séparée des droits humains».



tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits humains et des libertés fondamentales »²⁰².

Les auteurs de ces discriminations peuvent être de simples citoyens comme des institutions, les discriminations d'origine sociale pouvant engendrer des discriminations institutionnelles et juridiques (et vice versa). Pauvreté, exclusion sociale et discrimination sont des phénomènes étroitement liés : les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale sont plus susceptibles d'être victimes de discrimination, et les personnes discriminées d'être exclues socialement. Ainsi peut se créer un cercle vicieux : « pauvre » parce que discriminé, discriminé parce que « pauvre ». Les personnes en situation de pauvreté font couramment l'objet de comportements et de mécanismes de rejet et de déconsidération.

De plus en plus souvent, des associations de défense signalent de nouvelles formes de discrimination. Les discriminations fondées sur l'origine sociale et le niveau de vie (que l'on désigne par le terme d'« aporaphobie » ou *povertyism*), ne sont pas toujours liées à la nationalité ou à l'origine ethnique, mais il ne fait plus de doute qu'il existe un lien étroit entre racisme, xénophobie et condition de vie des personnes²⁰³.

L'une des discriminations les plus lourdes de conséquences en termes d'accès aux droits humains est encore aujourd'hui celle qui touche à la citoyenneté, définie par certains comme « le dernier privilège de statut »²⁰⁴ de la modernité. Bien qu'une longue tradition philosophique ait tenté de développer une approche cosmopolite et inclusive de la citoyenneté – « citoyenneté sans communauté »²⁰⁵ –, cette notion reste par essence exclusive : tel un bien, la citoyenneté est attribuée en fonction de critères distinctifs. Elle permet de définir le cadre d'une identité commune, mais exclut les personnes qui n'entrent pas dans ce cadre. Avec le développement de l'Etat-nation, le citoyen est devenu celui qui jouit de la nationalité du pays. Lui seul peut prétendre aux droits qu'implique la citoyenneté. L'étranger s'en trouve exclu, il se voit réserver un statut et des droits différents.

L'Union européenne pourrait constituer un cadre postnational où trouverait à se développer une solidarité cosmopolite inclusive²⁰⁶. Mais, jusqu'à présent, la citoyenneté européenne n'a été conçue que comme une addition des citoyennetés des pays membres de l'Union²⁰⁷. Elle reprend à son compte les héritages nationaux et reproduit les exclusions instaurées par les Etats. Une véritable hiérarchie des individus²⁰⁸ s'est ainsi mise en place : au sommet, les citoyens des pays de l'Union européenne – à l'exclusion de la Roumanie et de la Bulgarie – qui jouissent des droits des citoyens ; au-dessous, les Roumains et les Bulgares, en situation « transitoire », pour qui la liberté de circulation dans l'espace Schengen est limitée à trois mois et l'accès aux droits dans les autres pays de l'UE, restreint ; au bas de l'échelle, les résidents étrangers, qui ne peuvent ni s'établir ni travailler où ils le désirent et n'ont quasiment aucun accès aux droits des citoyens. Parmi eux, les plus précaires sont les demandeurs d'asile et, plus bas encore, les immigrés en situation irrégulière, dont même les droits fondamentaux sont souvent bafoués.

L'accès aux services sociaux de base est souvent limité par la loi à ceux qui font partie des systèmes de protection sociale et à ceux qui ont droit à certaines aides et services spécifiques. Les personnes sans citoyenneté, ou du moins sans permis de séjour, sont dans une situation beaucoup plus précaire. Elles sont souvent regroupées dans des foyers ou dans des camps, n'ont pas le droit de travailler, et risquent parfois l'extradition. Le type d'assistance auquel elles peuvent officiellement prétendre est extrêmement limité, ce qui les pousse vers l'économie informelle. Les tentatives faites pour trouver une solution commune à l'échelle européenne, ou du moins pour leur offrir des formes d'hébergement plus tolérables, n'ont pas donné grand-chose jusqu'à présent. Ces problèmes ont au contraire suscité de fortes réactions populistes et xénophobes dans nombre de pays.

202 Organisation des Nations Unies, CDH, Observation générale n° 18. Non-discrimination, Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), paragraphe 7.

203 Fresno J. M., « Traiter l'interface entre discrimination et pauvreté », in European Anti-poverty Network, *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 européenne*, EAPN, Bruxelles, 2005, p. 62.

204 Ferrajoli L., « Cittadinanza e diritti fondamentali », *Teoria politica*, n° 3, 1993, p. 74.

205 Balibar E., *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, La Découverte, Paris, 2001, p. 112.

206 Habermas J. cité par Etienne Balibar, in *ibid.*, p. 98.

207 *Ibid.*, p. 190.

208 Rodier C., « Européaniser pour mieux contrôler », in Rodier C., Terray E. (dir.), *Immigration : fantasmes et réalités. Pour une alternative à la fermeture des frontières*, La Découverte, Paris, 2008, p. 100-101.

Les immigrés dans la Charte sociale européenne

Dans sa version originelle comme dans sa version révisée, la Charte exclut de sa protection, nous l'avons vu, les individus qui ne possèdent pas la nationalité d'un des Etats parties, apatrides compris, ou qui n'y résident pas légalement²⁰⁹. Et la Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies ainsi que la Convention sur le statut des apatrides offrent un niveau de protection sociale bien moindre que la Charte. Cette exclusion du droit à des soins de santé de base, au logement, à de bonnes conditions de travail, à une égalité de traitement judiciaire ou même à la non-discrimination cadre difficilement avec le principe d'universalité des droits humains ; ni d'ailleurs avec le

principe formulé explicitement dans le préambule de la Charte, selon lequel les droits humains sont indivisibles. Elle instaure en effet une séparation entre les droits civils de la Convention, qui ne sont pas limités, et les droits sociaux de la Charte, qui le sont. Dans le processus de contrôle, le Comité européen des Droits sociaux comble en partie cette déficience en faisant référence à des groupes sociaux plus larges vivant dans un pays de l'UE, comme les Roms, et dont certains au moins ont droit au séjour (notamment les citoyens de l'UE et les résidents permanents)²¹⁰. Mais cela ne résout pas le problème de fond. Les groupes particulièrement marginalisés, immigrés sans papiers ou demandeurs d'asile, n'ont ainsi pas le droit de porter plainte contre des violations des articles 30 et 31 de la Charte.

Il n'est pas rare que des discriminations à l'égard des non-nationaux soient inscrites dans des textes de loi. Le droit à la santé, par exemple, n'est pas reconnu aux personnes immigrées, surtout s'ils n'ont pas de permis de séjour. Ce qui fait dire à l'Organisation mondiale de la santé que « les inégalités en matière de santé persistent dans la région, pour ce qui touche à la fois au statut des immigrés et à l'accès aux services sanitaires »²¹¹.

Le cas des immigrés illustre de manière exemplaire la relation entre non-respect du principe d'universalité dans l'accès aux droits, pauvreté et violation de la dignité humaine. A ce propos, le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) considère qu'« une approche fondée sur la dignité humaine et sur les droits fondamentaux s'impose. Les politiques menées par les Etats membres sont dominées par les intérêts économiques et constituent une menace pour le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux, car elles considèrent les migrants comme de la simple main-d'œuvre »²¹².

La violation des droits et les obstacles qui limitent leur accès sont à l'origine de la surreprésentation des immigrés dans les populations pauvres d'Europe : pour eux, le risque de pauvreté est d'environ 15 % plus élevé²¹³. L'Europe comptait près de 70 millions d'immigrés sur son territoire en 2010, soit 10 % de sa population²¹⁴, dont 2,3 % de réfugiés. Environ 40 % des immigrés vivant dans un pays de l'Union européenne viennent de l'extérieur de l'Europe. Et 75 % de ceux qui vivent en Europe se concentrent dans cinq pays : Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, France et Italie.

Ces chiffres nous aident à comprendre le danger que représente le fait de réserver un traitement différencié à des millions de personnes vivant en Europe. Certains philosophes, comme Etienne Balibar, ont d'ailleurs mis en garde contre le risque de créer un apartheid à l'échelle continentale²¹⁵. Cet accès discriminatoire aux droits fondamentaux n'est-il pas déjà une forme d'apartheid ?

Le droit au travail décent, surtout lorsqu'il s'agit de ces personnes, est souvent bafoué en Europe. Les discriminations dans l'accès à l'emploi inscrites dans les législations nationales, à l'encontre notamment des ressortissants des pays non membres de l'UE, ne sont pas souvent justifiées et mettent à mal les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits. C'est là l'une des causes majeures de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont souffrent les immigrés et leurs descendants, ainsi que certaines minorités.

Les statistiques montrent que les immigrés et leurs descendants sont victimes généralement d'un accès à l'emploi plus difficile que les populations « de souche », et qu'ils sont ainsi plus vulnérables aux risques que constituent le chômage, la précarité et l'exclusion sociale. Dans tous

209 Voir aussi l'article 13, paragraphe 4, et l'article 19, paragraphes 4, 5, 7, 8 ; plus de détails dans Wiebringhaus H., in Blanpain R., Colucci M. (dir.), *International Encyclopaedia of Laws*, op.cit., paragraphe 52.

210 CEDS, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le fond, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008, paragraphe 111.

211 World Health Organization, *Poverty and Social exclusion in the WHO European Region: health systems respond*, WHO Regional Office for Europe, Copenhague, 2010.

212 European Anti-poverty Network (EAPN), *Migration : une question de survie. Une perception de plus en plus négative des migrants*, MAG, EAPN, n°2, 2010, accessible sur <http://www.eapn.eu/fr/nouvelles-publications/publications/magazine-anti-pauvrete/nouvelle-edition-du-magaz-ine-deapn-migration-une-question-de-survie>.

213 Lelkes O., *Poverty among migrants in Europe*, Policy brief, European Center, 2007.

214 Une définition de la région Europe est proposée à l'adresse <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=3>.

215 Balibar E., *Nous, citoyens d'Europe ?*, op. cit.

les pays d'Europe, le chômage frappe une proportion beaucoup plus forte de ressortissants étrangers que de nationaux. L'écart se creuse encore lorsqu'il s'agit de non-ressortissants de l'UE. Aux Pays-Bas, les immigrés sont 2,7 fois plus souvent au chômage que les nationaux, en Belgique 2,2 fois et au Danemark 2,1 fois.

Tableau 6 : Taux de chômage des étrangers en Europe

	Nationaux (en %)	Etrangers (en %)	Ratio
Pays-Bas	4,5	12	2,7
Belgique	7,4	16	2,2
Danemark	4,7	10	2,1
Suède	8,4	16,5	2,0
France	8,8	17,8	2,0
Royaume-Uni	4,3	8,5	2,0
Allemagne	10,6	19,8	1,9
Espagne	9,1	11,6	1,3

Source : Observatoire des inégalités, *Le chômage des étrangers et immigrés dans les pays riches*, 17 juin 2008, accessible sur www.inegalites.fr/spip.php?article815.

Compte tenu de l'interdépendance des droits humains, ce non-respect du droit au travail des immigrés met à mal, dans leur cas, bien d'autres droits fondamentaux. Les conditions mises au regroupement familial au sein de l'UE, par exemple, compromettent le droit à une vie de famille pour ceux qui ne disposent pas du niveau de revenu exigé.

Une clarification s'impose néanmoins sur un point : le fait que le droit au travail décent soit souvent bafoué ne signifie pas que cette partie de la population ne travaille pas. Les statistiques montrent que la majorité des immigrés présents en Europe travaillent, souvent dans le cadre de « marchés » parallèles échappant à toute régulation (notamment dans l'agriculture et les services aux personnes). Du fait de la précarité de leur statut, les immigrés sont plus facilement soumis au chantage, à la délation et à l'expulsion²¹⁶. Ils sont donc plus souvent prêts à accepter au profit de l'employeur un salaire et des conditions enfreignant le droit du travail national et portant atteinte aux droits humains consacrés internationalement. La situation est encore plus pénible pour les immigrés en situation irrégulière.

Nouvelles formes d'esclavage en Europe

Le travail illégal, associé à des formes plus ou moins graves d'exploitation, est le lot d'une proportion significative d'immigrés employés dans l'agriculture, le bâtiment ou, surtout pour les femmes, les soins aux personnes et les travaux domestiques. Il est à présent clair que, malgré une intention affichée d'autoriser l'entrée de certains travailleurs étrangers, les politiques d'immigration tendent à encourager – partout mais notamment en Europe du Sud – la présence d'immigrés « clandestins », au prix de régularisations périodiques de ceux qui réussissent à rester dans le pays assez longtemps sans avoir affaire à la justice. Cela s'explique essentiellement par une forte tendance à autoriser l'entrée du pays non pas à des demandeurs d'emploi, mais à des migrants à qui est effectivement offert un emploi. Les statistiques montrent qu'en

Italie et en Espagne la plupart des immigrés en situation régulière ont obtenu leur droit au séjour et au travail par la régularisation, autrement dit par une disposition exceptionnelle qui autorise à un moment donné à légaliser la situation de fait des immigrés disposant d'un travail. Le message ainsi adressé par nos politiques aux candidats à l'immigration est : soyez prêts à passer par une période de « clandestinité » et à franchir la frontière « clandestinement ». Ce processus est allé de pair avec un phénomène de criminalisation des immigrés, autrement dit avec l'instauration d'une législation traitant ces personnes comme des délinquants aussi longtemps qu'elles n'ont pas prouvé le contraire.

Dans une situation où, faute d'emplois réguliers, la force de travail tend à s'orienter vers l'économie informelle et les marchés illégaux, généralement

216 Terray E., «Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place», in Balibar E. (dir.), *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, La Découverte, Paris, 1999, p. 17.

plus rémunérateurs²¹⁷ (notamment dans les sociétés riches où l'indulgence envers les plaisirs interdits, drogue ou prostitution, est rarement stigmatisée), l'équation étrangers = déviance tend à devenir une prophétie autoréalisatrice. Un cercle vicieux s'instaure, qui trouve sa source dans la réalité des relations sociales. Le fait qu'en vingt ans de débat législatif sur l'immigration il n'ait jamais été question d'introduire un mécanisme facilitant l'entrée légale de demandeurs d'emploi incite à penser que certains pays cherchent délibérément à s'assurer la présence sur leur territoire d'un nombre significatif de travailleurs « au noir ». Le mécanisme entrée irrégulière-régularisation est rapidement devenu à la fois une source de légitimité politique – la répression de l'immigration devenant l'enjeu principal de la compétition électorale – et l'un des piliers de la logique du marché – une sorte de racisme économique rampant s'étant répandu.

Il y a quelques années de cela, la Cour européenne des droits de l'homme a abordé la question de l'exploitation des immigrés à travers l'affaire *Siliadin c. France*, en vertu des obligations inscrites à l'article 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé) de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agissait du cas d'une jeune Togolaise venue en France à la suite d'une promesse d'intégration sociale légale, mais dont le passeport avait été saisi à son arrivée en France et qui avait été « louée » à un couple ayant besoin de quelqu'un pour garder les enfants et faire le ménage. La jeune Togolaise était contrainte de travailler quinze heures par jour, sept jours par semaine, sans vacances ni salaire. Elle dormait sur un matelas dans la chambre des enfants et ne disposait donc d'aucun espace d'intimité. Après avoir réussi, avec l'aide d'un voisin, à récupérer son passeport, elle a porté plainte contre le couple, lequel a été condamné à lui verser les salaires impayés ainsi que des dommages et intérêts, mais n'a pas été jugé coupable d'avoir enfreint quelque droit fondamental que ce soit. La Cour a constaté que la jeune femme avait été réduite en servitude et a condamné la France pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires de protection contre l'esclavage et le travail forcé. La Cour insiste dans son arrêt sur le fait que font partie constitutive de la violence et de la menace – éléments qui, avec la détention et les sévices physiques ou sexuels, caractérisent l'esclavage – le non-paiement des salaires ou leur retenue, l'impossibilité pour le travailleur d'apurer ses dettes envers l'employeur, la saisie du passeport et des papiers d'identité et, plus que tout, la menace d'une dénonciation aux autorités. Les conditions de travail réservées aux immigrés en jouant sur la peur sont en train de devenir des formes d'exploitation qui laissent

penser que l'on est passé d'une conception de l'immigration comme « productrice essentielle de biens et de services » (mais exclue toutefois de l'assistance et des aides publiques) à un modèle « néo-esclavagiste » d'inclusion « différentielle » dans la société.

Un système est en train d'émerger, fondé sur la minimisation des coûts et des obligations faites non seulement aux employeurs mais à la société d'accueil tout entière, et celle-ci tire avantage de cette exploitation. Au-delà de ses modalités de mise en œuvre, le système « néo-esclavagiste » se distingue de l'esclavagisme classique essentiellement en ceci qu'il est dégagé de ce que Marx avait déjà défini comme un fardeau antiéconomique : la nécessité de subvenir aux besoins des esclaves. Le « maître » n'est d'ailleurs pas le seul à s'être débarrassé de ce fardeau : le « système national » aussi en profite, puisque les formes esclavagistes de travail s'accompagnent non seulement d'une « démission » immédiate de l'immigré dès lors qu'il cesse d'être utile, mais également de son expulsion du territoire national, chacun sachant que la force de travail nécessaire peut être facilement reconstituée, vu l'importance des flux migratoires. Dans la situation créée par les dispositifs juridiques actuels, personne n'est la propriété de personne, mais des individus se retrouvent de fait dans l'incapacité de faire-valoir les quelques droits qui leur sont officiellement reconnus : ils ne peuvent agir librement, sous peine de sanction ou de voir leur présence sur le territoire national dénoncée. Le pouvoir du « maître » réside aujourd'hui dans ce pouvoir de dénonciation, qui pour l'immigré veut dire risque d'expulsion, et – autre dimension traditionnelle de l'esclavage – dans la possibilité d'accorder à l'esclave l'émancipation sous la forme d'une régularisation, que ce soit à travers une mesure officielle ou en lui faisant une offre de travail fictive. La stratégie « néo-esclavagiste » d'intégration sociale consciemment mise au point opère selon trois directions parallèles, dont deux sont désormais traditionnelles – criminaliser et précariser les immigrés – et dont la troisième consiste à créer autour d'eux un désert social, de façon à ce que personne ne pense à les aider, comme l'a fait le voisin avec la jeune Togolaise. La précarité, l'isolement et l'état de faiblesse matériel et psychologique sont des éléments qui poussent y compris les travailleurs en situation régulière à entrer dans ce système néo-esclavagiste d'intégration. Même en situation régulière, l'immigré peut être tenaillé par la peur de tomber, une fois au chômage, dans l'abîme que représente la condition de « clandestin ». En ce sens, l'immigré « régulier » ne peut guère opposer plus de résistance qu'un immigré « clandestin » aux conditions de travail qui lui sont réservées et que la loi définit comme serviles.

Nous devrions être assez honnêtes pour admettre que la présence d'un grand nombre d'immigrés irréguliers semble aujourd'hui nécessaire pour garantir le maintien de notre style et de notre niveau de vie. C'est l'insignifiance de la rémunération des travailleurs sans papiers qui permet à quantité d'entreprises qui ne sont pas en mesure de payer des salaires au tarif légal de survivre, mais aussi aux familles de satisfaire des besoins de base auxquels l'Etat social ne suffit pas à répondre. Comme le font remarquer les auteurs du projet européen Galca (Gender Analyses and

217 Certains groupes ethniques sont plus associés que d'autres à des taux de criminalité élevés en raison de liens consolidés avec les marchés clandestins.

Long Term Care Assistance), le choix fait par l'Italie d'un modèle néo-esclavagiste lui a permis, en contenant les coûts, de satisfaire la préférence nationale pour un système d'assistance fondé sur la famille²¹⁸. Le modèle italien se traduit par des coûts bien inférieurs à ceux du modèle danois, qui repose sur des services d'assistance publics et privés financés par l'Etat, et à ceux du modèle irlandais, où, en raison d'une plus faible proportion de personnes âgées et d'un nombre d'immigrés sans papiers bien inférieur, ce sont essentiellement les femmes qui prennent soin, dans le cadre de la famille, des personnes dépendantes et qui souvent quittent leur emploi ou réduisent leur temps de travail pour pouvoir le faire²¹⁹. Jusqu'à présent, cette gestion néo-esclavagiste des travailleuses domestiques a permis aux Italiens de résoudre leur problème en réduisant à la fois les dépenses sociales de l'Etat et le coût de l'assistance pour les familles.

On peut donc parler d'une échelle séquentielle de la pauvreté, dont l'échelon inférieur est souvent occupé par les travailleurs privés de titre de séjour et l'échelon immédiatement supérieur par les travailleurs titulaires d'un permis de séjour contractuel, donc sensibles au chantage puisque leur maintien sur le territoire national dépend, dans certains Etats membres, de la possession d'un contrat de travail. Immigrés sans papiers, immigrés en situation régulière, citoyens européens des Etats récemment intégrés à l'UE, citoyens européens jeunes, tel est l'ordre de la séquence. Une séquence où pauvreté, flexibilité, substitution et mise au travail vont de pair et constituent un seul et même horizon.

Lettre adressée au Conseil de l'Europe par des immigrés ayant escaladé la basilique Saint-Antoine à Padoue pour manifester contre la violation de leurs droits (extraits)

Association italienne Razzismo Stop

Nous vous racontons notre histoire comme s'il s'agissait d'une seule et même histoire, bien que nos histoires individuelles soient très différentes les unes des autres. Dans ce pays, l'Italie, les histoires de chacun d'entre nous avaient peu d'importance avant qu'elles ne deviennent, en se combinant les unes aux autres, l'histoire collective de ceux qui ont été trompés par la vague de régularisations dite *sanatoria* de 2009.

En 2009, le Gouvernement italien a lancé une vague de régularisations. Nous, nous avons tenté de réaliser notre souhait de toujours, qui était d'obtenir un permis de séjour, de pouvoir vivre à nouveau ou commencer à vivre une vie sans peur, sans problème, sans être toujours obligés de nous échapper. Mais nous avons été trompés. Nous avons cru les commerciaux, les avocats, les employeurs qui nous ont proposé de commencer une nouvelle activité professionnelle en payant pour cela entre 1 500 et 5 000 euros de cotisations sociales. Or ce travail promis et ce permis de séjour que nous espérions obtenir ne sont jamais arrivés parce que le Gouvernement italien a édicté une forme de régularisation qui ne concernait que les travaux domestiques et parce que les employeurs étaient fictifs.

Vivre en Italie sans permis de séjour, c'est une chose difficile. Tu peux être contrôlé n'importe quand, tu peux être enfermé dans les centres de rétention ou recevoir une obligation de quitter le territoire à tout moment, et ensuite, si tu ne t'en vas pas, tu risques

jusqu'à quatre ans de prison. En outre, vivre en Italie sans permis de séjour signifie accepter de travailler, quand on a un travail, dans n'importe quelles conditions, pas seulement de salaire, mais aussi et surtout de traitement, de chantage, parce qu'il n'est pas facile de trouver un endroit où dormir et manger.

En Italie, le travail que tu fais ne compte pas, il n'existe aucune possibilité d'avoir un permis de séjour si tu n'es pas en règle, pas même de dénoncer les patrons qui ne te paient pas, puisqu'ils pourraient de toute façon te faire expulser. Ici, dans ce pays, ce qui compte, c'est ce que tu es. Et nous, nous sommes en situation irrégulière. C'est pour cela que les escrocs ont pu profiter de nous : parce que nous ne sommes pas protégés, parce que nous n'avons pas de moyens de nous protéger.

[Il existe] un vrai marché du droit au séjour que nous et les autres étrangers qui vivent dans ce pays avons appris à connaître. Parce qu'en Italie, il ne semble pas y avoir d'autre alternative : soit tu acceptes de vivre en subissant des injustices au travail et dans la vie parce que tu n'as pas de permis de séjour, soit tu paies pour en acheter un, tu paies pour ne pas le perdre, tu paies pour le renouveler. Cet endroit où nous vivons c'est l'Europe, ce n'est ni Benin City, ni Dakar, ni Casablanca, ni même Bogotá. Et pourtant, il existe une vraie liste de prix des papiers qui permettent d'avoir le permis de séjour ou de le renouveler : tu peux acheter la résidence, tu peux acheter le contrat de travail, tu peux acheter le visa d'entrée pour un ami ou un parent. Mais il ne s'agit pas d'une chose illégale qui contredit la loi en vigueur. Il s'agit plutôt d'une illégalité qui existe grâce aux lois.

Personne ne semble pouvoir faire quoi que ce soit ni pour arrêter ces achats-ventes de vie, ni pour nous

218 Galca Project, "Gender Analysis and Long Term Care Assistance", Rapport final, accessible sur www.fondazionebrodolini.it/OrganizationFolders/FGB/6646.pdf.

219 Les calculs faits par les chercheurs de Galca montrent que l'abandon par les femmes du travail salarié, ou du plein-temps salarié, pour se consacrer aux soins est le choix le plus coûteux, *ibid.*, p. IX.

aider à commencer à vivre dignement. Nous risquons encore d'être expulsés, même si nous pouvons être témoins d'un important procès, même s'il se pourrait que nous soyons les seuls à connaître vraiment toutes les personnes qui ont organisé et organisent encore le marché des permis. Mais le problème essentiel, c'est que, au regard de la loi, nous, nous ne devrions pas exister, et si notre existence est mentionnée, c'est pour nous accuser du crime de clandestinité ou d'autres crimes similaires.

Nous avons toutefois pu rompre enfin ce silence, en premier lieu parce que des Italiens ont été à nos côtés et ont décidé de nous aider, de nous permettre de parler de notre problème sans être pour autant expulsés ou arrêtés. Nous avons grimpé sur la basilique Saint-Antoine, symbole de cette ville et l'une des églises les plus importantes d'Italie,

et nous avons décidé de rester là jusqu'à ce que quelqu'un nous écoute, en passant là nos nuits et nos journées. [...] C'est ainsi que les institutions de la ville ont désiré nous rencontrer, mais surtout que nous avons pu raconter à tout le pays ce qui est en train de se passer dans nos vies et dans celles de nombreuses autres personnes, ce que produit cette loi sur l'immigration.

Aujourd'hui, notre bataille est soutenue par d'importants magistrats, enseignants, avocats, politiciens. Désormais, même ceux qui ne voulaient pas voir ont dû regarder. Maintenant, il s'agit de prendre une décision : soit laisser encore nos vies dans l'ombre et accepter que le marché du droit au séjour continue, soit nous restituer, à nous et à la collectivité, à ce pays qui est une partie importante de l'Europe, la dignité et la justice.

► Le cas du peuple rom : un exemple révélateur des discriminations dont souffrent les minorités

L'universalité des droits humains est durement mise à l'épreuve dans les cas des minorités européennes, notamment du peuple rom. Cette population qui a subi l'une des plus cruelles persécutions de l'Histoire – et certainement la moins commémorée – est toujours prisonnière de stéréotypes implacables servant à justifier les pires ségrégations spatiales et sociales.

Pensons notamment au grand malentendu : au nom d'un discours qui veut que le peuple rom ait, de par sa culture, « vocation » à rejeter la sédentarisation, il se voit « légitimement » confiné dans des camps où le respect de la dignité humaine est impossible. Il n'y a pas de vrais projets d'accueil de cette population fragilisée – et difficile à faire entrer dans une catégorie. Ainsi se trouve-t-elle contrainte de transformer un préjugé en style de vie convenable lorsque gouvernements ou segments de la société civile sont en quête de boucs émissaires. A cet égard, il n'y a pas de différence majeure entre le traitement que leur réservent les anciens et les nouveaux membres de l'UE ou encore d'autres pays membres du Conseil de l'Europe. En témoigne par exemple la gestion de ce que l'on appelle les *campi nomadi* en Italie, installés dans les périphéries extrêmes des grandes villes et dont les occupants sont confrontés chaque jour à des opérations de profilage ethnique, ou les déportations des Roms de France qui, sous prétexte d'inadaptation au marché du travail, sont devenues pratique courante à partir de 2010, quelle que soit la couleur politique du gouvernement en place. Ces situations sont à rapprocher de celles vécues par les populations roms en Bulgarie, pays où, à la fin du régime communiste, une partie des élites politiques ex-communistes a soutenu la naissance de partis politiques nationalistes, y compris à l'échelle régionale, qui présentaient les minorités ethniques, notamment les Roms, comme « déloyales » et « dangereuses » pour la sécurité nationale, obligeant ainsi le gouvernement à exercer sur elles une pression économique plus forte afin de les inciter à émigrer.

La ségrégation spatiale des Roms n'a donc cessé d'augmenter, entraînant une détérioration manifeste de leurs conditions de vie : soumis au chômage de masse et à la pauvreté, ils se voient en outre dans l'incapacité de transmettre aux jeunes générations leurs normes sociales et leurs valeurs. Et lorsque les institutions européennes élèvent la voix contre les pratiques nationales de discrimination des Roms, les gouvernements ne semblent guère attacher d'importance à leurs admonestations.

L'Europe de la cohésion sociale, qui, selon Europa Press Release²²⁰, a alloué, pour la période 2007-2013, 17,5 milliards d'euros à l'intégration des Roms dans 12 pays de l'UE, apparaît ainsi dépassée par l'Europe de la sécurité et du contrôle policier.

Ce qui arrive aux populations roms – qui sont souvent de la nationalité du pays qui les traite en problème social – montre bien que la ligne de séparation entre citoyens et non-citoyens n'est pas toujours celle qui sert à circonscrire l'attribution de droits supposés universels : pour certaines minorités, être ou ne pas être citoyen européen ne fait aucune différence face aux discriminations institutionnelles et populaires et à leurs lourdes conséquences.

220 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/383#>.

2.3.3. L'écart dans le contenu des droits

L'approche par les droits conduit à s'interroger sur la façon dont ils se concrétisent au niveau de l'individu. Dans la pratique, on vient de le voir, les droits ne s'appliquent pas à tous de la même manière. Le droit à la nourriture, c'est pour certains le fait d'avoir accès à des produits biologiques, pour d'autres de ne pas avoir à chercher de quoi se nourrir dans les poubelles. Le droit à la retraite²²¹ se traduit, pour une personne ayant gagné toute sa vie le salaire minimum, par une pension bien moindre que celle que touchera celui qui a bénéficié d'un gros salaire. Les droits sont théoriquement les mêmes, mais ils se déclinent différemment selon les individus. Cette inégalité constatée dans la pratique ne peut être ignorée lorsqu'il est question de lutte contre la pauvreté.

Le droit au travail nous offre un autre exemple : dans sa traduction pratique, il n'a cessé de se différencier ces dernières années. Alors que, dans de nombreux pays européens, une petite minorité voit sa rémunération atteindre des sommets²²², un nombre croissant de travailleurs sont touchés par la pauvreté en raison d'une détérioration des salaires et des conditions de travail, phénomène lourd de conséquences sur plusieurs dimensions de la vie quotidienne et qui porte atteinte à la dignité²²³.

Si une égalité totale des conditions semble impossible à imposer, voire dangereuse, et si l'instauration d'un minimum vital risque de faire perdre de vue la question des inégalités, il convient malgré tout de réfléchir au fait que les écarts enregistrés dans la concrétisation des droits menacent leur efficacité, en les vidant peu à peu de leur sens.

Dans une société marquée par les inégalités, une différenciation trop forte dans la façon dont les droits s'appliquent met en danger la cohésion sociale. Cette différenciation, croissante depuis les années 1980 et de plus en plus perceptible dans différents domaines (revenu, emploi, santé, éducation), crée progressivement une faille au sein de la société : les personnes disposant de bons revenus ont accès à des services différents de ceux réservés aux personnes démunies. Ils peuvent ainsi décider de vivre dans un monde parallèle, en fréquentant d'autres écoles, d'autres supermarchés et des cliniques privées plutôt que les hôpitaux publics. Les aspirations des individus se diversifient et les espaces permettant l'interaction et la négociation directe se réduisent.

Cette différenciation se vérifie même lorsque des institutions parajudiciaires ont précisé le contenu de certains droits, tel le droit au logement, dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies²²⁴ a précisé qu'il n'était pas à prendre dans « un sens étroit ou restreint qui assimilerait le logement à un simple abri permettant d'avoir un toit au-dessus de sa tête ou exclusivement à un bien ». Il doit être interprété comme le « droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité ». Le comité a d'ailleurs listé, dès 1991, un certain nombre d'éléments à prendre en compte dans l'application de ce droit : la garantie légale de l'occupation, l'existence d'équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition, la capacité de paiement, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel.

Si ces institutions jouent un rôle dans la définition du contenu des droits humains, celle-ci est d'abord l'affaire des tribunaux, qui ont pour rôle de rapporter les termes génériques aux cas concrets. Or, le contexte politique, social et culturel dans lequel opèrent les juges peut les amener à choisir une définition restrictive et inégalitaire du contenu si ce droit n'est pas perçu comme socialement légitime.

La traduction pratique du droit doit être dans ce sens contextualisée. Comme cela est indiqué dans la première partie de cet ouvrage, la pauvreté se définit en fonction d'un contexte social, politique et économique et des inégalités sociales existantes. La formulation des droits en tant que principes peut être la même partout et leur traduction concrète très différente d'un pays ou d'une région à l'autre. Pour réduire ces différences, le contenu du droit peut être défini entre

221 Castel R., colloque sur «Injustice sociale. Intégration, exclusion, domination. Quelles voies pour la critique ?», Ecole normale supérieure, Paris, 29-30 mai 2011.

222 Dans un pays comme la France, le salaire annuel moyen des 90 % les moins riches est passé de 16 049 euros en 1976 à 22 396 euros en 2007, soit une augmentation de près de 40 % en trente et un ans, alors que celui des 0,01 % les plus riches passait dans le même temps de près de 600 000 euros à plus 1 680 000. Panel DADS (1976-2007) et France – fichiers exhaustifs DADS (1994-2007), cité par Godechot O. in «La finance, facteur d'inégalités», article publié le 15 avril 2011 sur le site www.laviedesidees.fr.

223 Sur les conséquences de la flexibilité du travail sur le revenu, le droit à la sécurité sociale, mais aussi sur les sentiments comme l'amour-propre et la confiance et sur les décisions fondamentales de la vie comme celle de construire une famille, voir Klammer U., «Comment concilier la flexibilité du travail et la cohésion sociale : quelques lignes de réflexion», in Conseil de l'Europe, *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Des idées pour l'action politique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 111-114.

224 Organisation des Nations Unies, Codesc, Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant, Doc. E/1992/23 (1991).

habitants d'un territoire donné, à travers des processus délibératifs. Le Conseil de l'Europe²²⁵ a ainsi mis au point des procédés de concertation où les citoyens sont invités à réfléchir à ce que signifie la pauvreté dans leur ville et aux moyens de la combattre à leur échelle. Ces échanges peuvent permettre, à terme, de définir le contenu de certains droits. Et le travail réalisé par les citoyens peut servir de base à un travail institutionnel visant à réduire les différences de contenu des droits avant qu'elles ne soient trop importantes et mettent en danger la notion même de société.

2.4. Conclusion : limites et potentialités de l'analyse de la pauvreté par le prisme des droits humains

Une fois exploré le rapport entre pauvreté et droits humains, nous pouvons passer à des considérations plus générales sur l'efficacité de cette approche dans la lutte contre la pauvreté, pour en souligner à la fois le potentiel et la part d'ombre.

2.4.1. Un outil efficace pour combattre la pauvreté

Appliquée à la lutte contre la pauvreté, l'approche fondée sur les droits humains présente différents avantages :

- *obligation d'agir et partage de la responsabilité sociale* – En tant qu'instances morales, les droits humains possèdent une force non négligeable qui ne dépend pas seulement de leur formalisation normative²²⁶. Le fait d'envisager la pauvreté comme découlant de la violation de droits humains permet de soutenir que certaines institutions, dont en premier lieu les Etats, sont tenues de remédier à cette violation. Mais c'est aussi toute la société qui peut développer des formes de solidarité active et de mobilisation en s'appuyant sur ce constat de violation de droits et sur un sentiment d'injustice, bases solides pour un partage de la responsabilité sociale. La notion de droits suppose que l'on abandonne l'idée selon laquelle l'intérêt personnel est la seule mesure du bien-être et la seule valeur sociale à défendre²²⁷ ;
- *indivisibilité des droits et caractère multidimensionnel de la pauvreté* – Si l'on considère que la pauvreté porte atteinte à la dignité humaine, il n'est plus possible de dissocier les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels. Car créer les conditions du respect de la dignité suppose la combinaison de tous ces droits. L'approche par les droits élargit en outre la conception que l'on se fait de la personne humaine en prenant également en compte ses aspirations ;
- *moins d'inégalités, plus d'universalisme* – L'approche par les droits devrait aider à élaborer des formes de redistribution universelles et plus égalitaires. S'il est en effet difficile d'assurer à deux personnes la possession exclusive du même bien ou de la même ressource, il est presque toujours possible de garantir à toutes deux l'exercice du même droit et la possibilité d'accomplir la même action. Le principe de « non-dissociation des droits »²²⁸ interdit en outre de garantir certains droits à certaines personnes au détriment d'autres personnes ou d'autres droits. La philosophie des droits humains suppose un respect universel de tous les droits ;
- *dépassement des discours criminalisateurs et victimaires* – L'approche par les droits permet de dépasser les discours de criminalisation/victimisation des personnes en situation de pauvreté en contribuant à l'élaboration de discours, de politiques et de pratiques de lutte contre la pauvreté qui refusent de voir en elle le produit d'une faute personnelle (qui légitimerait l'indifférence) ou d'un mauvais sort auquel on ne peut rien et qui n'appellerait en réaction que la bienfaisance et la charité ;
- *dépassement de la catégorisation et de la stigmatisation* – L'approche par les droits permet aussi d'éviter les interventions catégorisantes et stigmatisantes. Le principe de non-conditionnalité des droits suppose en effet que l'on sorte de la logique de catégorisation des individus caractéristique des interventions sociales sous condition de ressources. Le langage des droits met en valeur la subjectivité des individus et la mise en application des droits permet aux personnes

225 Consulter à cet égard le site internet Spiral : <https://wikispiral.org/>.

226 Sur le débat à propos des droits humains en tant que source d'inspiration et base morale pour les actions législatives, voir Hart H., «Are there any natural rights?», *The Philosophical Review*, n° 64, 1955, et Waldron J., *Theories of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984. Voir aussi Raz J., «Human Rights without Foundation», in Besson S. et Tasioulas J. (dir.), *The Philosophy of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

227 Sen A., *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

228 Nagel T., *Equality and Partiality*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

concernées de faire des choix de façon autonome en fonction d'un projet de vie où les spécificités individuelles sont prises en compte ;

- *une liste en perpétuelle évolution* – La liste des droits humains est ouverte et peut être mise à jour à tout moment en fonction des initiatives et des mouvements sociaux, en tenant compte des évolutions de la pauvreté liées aux changements politiques, mais aussi en fonction de l'émergence de nouveaux besoins personnels et de la façon dont la notion mouvante de « vie digne » se transforme au fil du temps.

2.4.2. Les limites de l'approche par les droits

Malgré tous ces avantages, l'approche par les droits humains présente certaines limites qui peuvent poser question dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

► Une approche individualisante

Les droits humains sont perçus comme liés à l'individu, ce qui peut renforcer l'idée que la pauvreté est un problème personnel et non une question qui concerne la société dans son ensemble. Combattre la pauvreté par la promotion des droits, surtout s'il ne s'agit que de « libertés négatives », peut amener à se satisfaire d'éviter tout obstacle à l'exercice des droits, sans rien faire pour qu'ils se concrétisent et soient garantis. D'une manière générale, la perspective des droits individuels risque d'encourager l'idée selon laquelle lutter contre la pauvreté relève de la responsabilité de l'individu.

La conception individualiste des droits dans l'Histoire et comment l'idée de justice sociale a été expulsée de la science

L'évolution qui, en Europe, nous a fait passer d'une conception médiévale à une conception moderne du monde peut être analysée comme un processus progressif de séparation de l'être humain de son environnement. Née avec l'humanisme (à la fin du XV^e siècle), la conception du monde en tant qu'assemblage mécanique d'éléments séparés s'est, à travers la « révolution scientifique » (XVII^e siècle), imposée dans la science et la philosophie, mettant fin à la conception médiévale, de nature holistique, fondée sur l'idée de communauté et d'intégration de l'être humain dans un cycle de vie où la Terre est au centre de l'univers. La conception mécaniste moderne, née avec Galilée, a produit, en même temps que la révolution industrielle, le spectaculaire « progrès » technologique et culturel symbolisé par Newton et la notion cartésienne de rationalité. L'esprit est dès lors conçu comme séparé à la fois du corps (lui-même décrit comme une machine) et de l'environnement naturel (devenu un objet d'étude pour physiciens).

Dans ce processus, l'individu s'est mis à occuper le devant de la scène au moment même où la Terre, grâce aux travaux de Copernic, perdait sa position au centre de l'univers. La conception individualiste du monde, connue sous le nom de positivisme scientifique, qui s'est développée au crépuscule de la modernité, a pénétré la pensée juridique et politique, fondant l'idéologie dominante parvenue jusqu'à nous et jamais abandonnée en dépit de ses

multiples remises en question par des universitaires, des politiques et des intellectuels. Le positivisme, c'est essentiellement la croyance en l'existence d'une séparation ontologique, « réelle », entre les faits et les valeurs, entre ce qui « est », qui peut être analysé et décrit par la méthode scientifique (Bacon), et ce qui « devrait être », domaine où les individus sont libres d'exprimer des points de vue contradictoires sur le monde auquel ils aspirent. Il suffit de penser à la place occupée par la défense de la libre expression individuelle pour se rendre compte du caractère central de cette conception dans l'idée moderne de liberté politique. Cette vision du monde est incontestablement à l'origine de réductionnisme. Depuis l'apport scientifique de Galilée, des qualités non mesurables – couleur, odeur, beauté, texture – mais néanmoins centrales dans toute expérience humaine ont été exclues du domaine scientifique et circonscrites au monde des arts, supposé d'une tout autre nature. Le monde de la science s'est intéressé aux propriétés quantifiables et mesurables, celui des arts à la qualité non reproductible.

Depuis la révolution scientifique et la Réforme, la justice sociale a ainsi été expulsée du cœur de la loi privée²²⁹. La conception scolastique de la loi, encore présente chez les juristes jésuites de Salamanque (XVI^e siècle), selon laquelle il existe deux types de justice, la justice distributive et la justice commutative, a été abandonnée avec l'entrée en jeu de la jurisprudence occidentale moderne. A partir de Grotius (XVII^e siècle), les questions de justice ont été traitées comme des questions d'équité dans les échanges contractuels auxquels se livrent les individus. Dans cette conception, la répartition de la

229 Voir Gordley J., *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

richesse, supposée être l'affaire de toute la société et pas seulement de ses parties, est considérée comme un facteur exogène ; elle n'a jamais vraiment été envisagée de façon critique dans ce qui constitue le cœur de la loi, puisque celle-ci est faite de droits contractuels et de droits de propriété. A partir de Grotius, ce déplacement réducteur de la justice de la sphère distributive à la sphère commutative (du tout vers les parties) s'est fait comme quelque chose de naturel, relevant du sens commun – celui de la sagesse dominante. La justice distributive s'est vue ainsi expulsée de la science du droit. Dans cette vision des choses, partagée et promue y compris par la science économique qui s'est développée en tant que branche autonome du savoir au XVIII^e siècle²³⁰, les questions de répartition ne peuvent trouver place dans un discours scientifique fondé sur le positivisme, car la question de la répartition relève entièrement du « ce qui devrait être » et non du « ce qui est », de valeurs politiques et non de faits empiriquement mesurables. Sous l'effet d'une conception individualiste des droits prédominante, la justice distributive est devenue une question d'ordre politique, à traiter, si tant est qu'elle doive l'être, par les institutions étatiques responsables de la loi publique²³¹.

L'individualisme est donc au cœur de la pensée politique moderne. D'ailleurs, l'idée que les droits individuels sont à défendre par la loi relève elle-même de cette pensée : l'individu dispose de son corps et doit être protégé de façon à ce qu'il puisse jouir librement et sans entrave de ce genre de propriété, de cette entité abstraite qui s'appelle un droit. La notion de propriété,

donc de possession – d'un bien, d'un droit ou d'un territoire – est fortement ancrée dans notre tradition philosophique, législative et scientifique. Nous sommes convaincus que nous possédons nos biens (ou nos droits) pour en jouir sans restriction ni partage de responsabilités, et cela aussi longtemps que nous ne portons pas atteinte aux droits équivalents d'une autre personne (physique ou morale, ou de l'Etat).

Le fait que nous possédons en commun la plupart des choses de ce monde est totalement oublié par cette perception hautement réductionniste et trompeuse de la réalité. Voir le monde comme une somme algébrique de composants séparés place hors écran-radar la question de la qualité et de la relation ; or cette lecture très simplificatrice de la réalité a été remise en question, tout comme le positivisme, depuis le début du XX^e siècle, à la fois par la phénoménologie et la science « dure ». La conception selon laquelle la société est un agrégat d'individus porteurs de droits et propriétaires de biens est elle aussi très réductrice, car elle repose sur l'idée, totalement improbable, de l'autosuffisance des êtres vivants : ils pourraient survivre seuls hors et au-delà de tout rapport avec la nature. Pendant des siècles, nous, les Occidentaux, avons pensé et agi comme si nous étions seuls, coupés de toute communauté et indépendants des écosystèmes. Ce qui borne tragiquement la perception que nous avons aujourd'hui de la réalité. Nous agissons comme si une planète finie pouvait permettre une croissance quantitative infinie. Cette illusion est largement responsable de l'état aujourd'hui tragique de notre écosystème.

Le caractère individualisant des droits peut, par ailleurs, faire obstacle à une approche relationnelle de la condition humaine prenant en compte les générations à venir. Et notamment à la question, qui s'impose avec force aujourd'hui, d'une justice transgénérationnelle : la nécessité d'imposer des limites au gaspillage, à la surexploitation des ressources et à la pollution de la planète, qui ont atteint des niveaux sans précédent dans l'Histoire, est à placer au cœur de la doctrine des droits humains, les générations à venir devant en principe pouvoir faire confiance à la capacité de prévoyance solidaire des populations vivantes.

Le débat sur les « droits subjectifs » doit ainsi se faire en tenant compte du fait qu'il faut prévoir des droits pour les générations futures (principe de précaution, en vigueur par exemple en matière environnementale, énergétique et sanitaire) et qu'il est urgent de les considérer comme un ensemble de biens et d'institutions de longue durée²³². C'est là un pas indispensable face au risque d'appauvrissement irréversible des générations à venir.

► La légitimation démocratique

Un conflit peut apparaître entre des droits juridiquement établis et la règle de la majorité. Les dynamiques démocratiques sont en effet source de tension entre le pouvoir de la majorité et le gouvernement de la loi ; une tension qui se concrétise, par exemple, dans le fait qu'une majorité peut, en raison du principe de représentativité, imposer des décisions se traduisant par une réduction des droits de certains groupes sociaux, donc par un impact négatif sur leurs conditions d'existence. Les droits peuvent ainsi devenir un enjeu stratégique pour la majorité : au nom d'une insécurité ressentie, celle-ci peut les faire appliquer de façon sélective au détriment des

230 Voir Blaug M., *Economic Theory in Retrospect*, 1^{re} éd., Heinemann, Londres, 1962.

231 Mattei U., « Assurer un accès direct à la justice sociale en renouvelant le sens commun : l'Etat, le marché et quelques considérations préliminaires à propos des biens communs » in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

232 A cet égard, voir l'article de Zagrebelsky G., « Nel nome dei figli: se il diritto ha il dovere di pensare al future », *La Repubblica*, 2 décembre 2011.

plus faibles²³³. L'insécurité économique fait d'ailleurs croître les tensions sociales, renforçant le risque de « guerre entre pauvres » que les gouvernements ont parfois tendance à nourrir pour fournir un exutoire aux angoisses de la population, quand il devient difficile de lui fournir des réponses concrètes efficaces²³⁴. Les groupes les plus vulnérables deviennent ainsi les principales victimes d'une crise dont ils ne sont pas responsables.

Quand les droits sociaux sont perçus comme un « jeu à somme nulle »

Le développement des droits sociaux trouve sa source dans une circonstance heureuse pour les personnes en situation de pauvreté, à savoir l'émergence au cours du XVIII^e siècle, parallèlement à la logique du marché et à l'ordre libéral, de la logique de pouvoir des Etats. Durant cette période, on a compris qu'il était important de traiter la population, en qui jusque-là on ne voyait qu'une masse confuse et ingouvernable d'individus, comme une ressource conditionnant la puissance de l'Etat – la tâche de celui-ci consistant principalement à fournir à la société des individus solides, capables de travailler et d'assurer la conservation, l'amélioration et la reproduction de la force de travail.

A la fin du siècle dernier, les mesures de protection sociale ont non seulement souffert d'un discrédit profond et apparemment irréversible, mais ont aussi perdu ce qui avait constitué les prémices de leur développement. Le problème n'est pas tant la perte progressive de souveraineté de l'Etat, comme on le pense communément, que l'effondrement de la triade sur laquelle l'Etat s'était construit : gouvernement, population et territoire.

Aujourd'hui, le territoire à gouverner ne possède plus sa propre population ni ses propres industries.

Le poids de l'immigration fait que la population peut être manipulée sans limites, ce qui permet de rester en phase avec la volatilité des investissements. L'Etat peut très facilement sélectionner sa population : à travers une série de mesures inclusives ou exclusives, il peut faire en sorte qu'elle ne soit faite que d'acteurs capables d'intervenir sur le marché, sans avoir besoin de discipliner ou de soutenir certains éléments de sa population d'origine, qui se révèle inadaptée à cette exigence. Plus besoin de produire de « bons » citoyens et d'« utiles » auto-entrepreneurs : il suffit simplement de les sélectionner.

La délocalisation des industries et les migrations font qu'il est plus difficile et totalement inutile, du point de vue des Etats, d'investir pour améliorer le sort des populations. La priorité politique du moment est d'attirer les investissements productifs en se lançant dans une course à la réduction des coûts de production, course qui est à l'origine du *dumping* économique et social dont nous subissons les conséquences : précarisation de l'emploi des jeunes, qui souvent, à 30 ans, ne peuvent toujours pas faire de projets de vie ; perspective menaçante, pour beaucoup, d'une pension de retraite qui se traduira par une baisse drastique du niveau de vie ; mais aussi conscience du fait que notre bien-être dépend désormais des formes néo-esclavagistes de travail imposées aux immigrés.

Deux siècles sont passés durant lesquels le rôle des politiques semblait consister à organiser le jeu du progrès économique, scientifique et social, au terme duquel tous les joueurs se retrouvaient plus riches ; et nous voici à présent dans une situation où les joueurs ont le sentiment que les gains à se partager se réduisent progressivement et inexorablement. Dans le nord de la planète, pour la première fois depuis le début de l'ère moderne, les jeunes générations, loin d'espérer vivre mieux que leurs parents et leurs grands-parents, sont convaincues d'avoir à connaître des conditions de vie plus difficiles. Ce qui porte à penser que nous sommes en train de jouer à un jeu à somme nulle, voire à somme négative : chacun voit dans une ressource allouée à un autre une forme de privation personnelle plutôt qu'un investissement qui servira au bout du compte son intérêt. Nous vivons dans la conviction qu'il s'agit de réduire les maux que nous allons devoir endurer plutôt que de gérer des avantages à venir.

Convaincus, donc, que les droits sociaux sont un jeu à somme nulle, les citoyens européens sont hantés par la peur de voir leur système de protection sociale, déjà mis à mal par la mondialisation économique et financière, grignoté par les aides accordées aux immigrés et aux « parasites » – version moderne des « pauvres non méritants ».

► Des droits « commodifiables »

Dans ce contexte, les droits sociaux sont les premiers sacrifiés – ne serait-ce que parce qu'il leur manque plus qu'à d'autres une forme de légitimation démocratique – alors qu'ils sont souvent la condition nécessaire à l'exercice d'autres droits.

La crise qui bat son plein nous offre l'occasion de voir quelle valeur accordent véritablement les gouvernements aux droits sociaux – et, par voie de conséquence, à tous les droits : les

233 Santoro E., «Ha da passà 'a nuttata: l'accommodement raisonnable, outil de coexistence fondé sur le respect des droits dans une société plurielle», in Conseil de l'Europe, *Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 21, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010.

234 Voir, par exemple, Bauman Z., *Missing Community*, Polity Press, Cambridge, 2000.

considèrent-ils comme inviolables ou comme des exigences dont la satisfaction dépend des ressources disponibles et des décisions spécifiques ? Malheureusement, il semble bien que ce soit cette dernière option qui prévale, qu'aux yeux des gouvernements les droits soient nécessairement soumis aux aléas du marché ou dépendants du statut juridique et de l'origine sociale de la personne. Leur contenu semble en effet varier en fonction du contexte : ces droits ne seraient garantis qu'à condition que soient dégagées des ressources supplémentaires.

Dans nos sociétés, le consensus se fait plus sur l'installation de systèmes de contrôle coûteux ou sur la construction de murs censés protéger une partie de la population de la présence d'une autre, donc de ghettos, que sur la création de services destinés à garantir à tous l'application concrète des droits sociaux.

Bien que qualifiés de droits fondamentaux (garantissant la dignité), les droits sociaux sont en réalité de plus en plus dépendants des situations et des choix économiques concrets. Et cette tendance s'affirme, bien que l'expérience semble montrer que, là où ils sont fortement garantis, comme dans les pays scandinaves, la crise économique est d'une ampleur limitée. Au Forum économique mondial de 2011, ces pays étaient au centre de l'attention, montrés en exemples de performance économique et de bonne gestion de la crise. Peu avant les rencontres de Davos, le ministre des Affaires étrangères norvégien, Jonas Gahr Støre, déclarait à propos de son pays : « Les impôts étaient très élevés, mais le modèle nordique s'est révélé non seulement durable, mais aussi plus efficace face à la crise, et la Norvège est aujourd'hui un des pays où le taux de chômage est le plus faible. » En 2010²³⁵, en effet, ce taux était de 3,5 %, contre une moyenne proche des 10 % dans l'UE à 27 ; et le taux de dénuement matériel sévère ne dépassait pas les 3 % dans les pays scandinaves, contre plus de 8 % dans l'ensemble de l'Union européenne²³⁶.

Le caractère ambigu des droits sociaux, considérés parfois comme des droits économiques

Les droits civils et politiques peuvent se voir reconnaître un caractère universel parce qu'ils sont le corollaire d'un modèle anthropologique d'acteur rationnel. Les droits sociaux, eux, sont nés pour satisfaire des besoins spécifiques, et tombent de ce fait dans le champ de la consommation, que la théorie libérale a toujours considéré comme ingouvernable et soumis au libre choix individuel. Au début du XIX^e siècle, ce point de vue a bénéficié de conditions idéales pour s'imposer. D'un côté, en effet, il semblait concorder pleinement avec les principes fondamentaux de l'organisation politique libérale et, de l'autre, il s'accordait avec un contexte socio-économique lui permettant de présenter la participation au processus de production des personnes en condition de pauvreté comme le meilleur moyen d'améliorer leur condition, au prix, si besoin, de la contrainte ou, mieux, d'une pauvreté les obligeant à se discipliner et à se faire ouvriers d'usine ou de manufacture.

Un autre élément, plus important, est également à prendre en compte : le choix d'instaurer des droits sociaux coupés de toute considération politique –

des droits, en d'autres termes, fonctionnels à l'ordre politico-social existant plutôt que contribuant à sa transformation, des droits de consommateur plutôt que des droits d'acteur politique – a déclenché un mécanisme qui, nous le constatons aujourd'hui, a miné les fondements de la solidarité sociale. Afin de parer à ces difficultés, la palette des droits sociaux n'a cessé d'être élargie, dans le but de compenser la standardisation forcée des préférences par un nombre croissant de droits dont la satisfaction est assurée par des aides de l'Etat. Ce processus a déclenché ce qu'il est convenu d'appeler la « crise fiscale » : nous en sommes arrivés au stade où l'imposition nécessaire pour mettre en œuvre les mesures administratives qu'exigent la standardisation et la satisfaction de besoins toujours nouveaux n'apparaît plus légitime au regard des services qu'elle procure. Cette stratégie a eu pour résultat paradoxal, dans les sociétés occidentales, de faire naître simultanément des demandes d'aide adressées à l'Etat²³⁷ et une opposition à ces aides au nom de droits « civils » – autrement dit, au nom du fait que les citoyens doivent pouvoir dépenser une partie de leurs revenus sur le marché. Ce serait une erreur de traiter cette opposition comme une défense mesquine de la propriété et de certains privilèges, même si cet aspect des choses n'est pas négligeable.

► La réversibilité des droits

Ce que l'on considère comme des acquis juridiques, politiques et sociaux est en réalité menacé. Les droits peuvent être soumis à des phénomènes de réversibilité liés à la mise en place de mesures « régressives » allant jusqu'à restreindre les formes de sécurité sociale. Ces mesures, qui

235 Eurostat, *Taux de chômage par sexe et par groupe d'âge - moyennes annuelles, %* [une_rt_a], 2010, accessible sur http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=fr.

236 Eurostat, *Personnes en situation de privation matérielle sévère (t2020_53)*, 2010, accessible sur http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=t2020_53&plugin=1.

237 Voir Crozier M. J. et al., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975 ; Offe C., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Suhrkamp, Francfort, 1973 ; O'Connor J., *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973.

affectent d'abord les droits sociaux, culturels et économiques, puis, par voie de conséquence, les droits civils et politiques, et qui se traduisent concrètement par une augmentation de la pauvreté, sont incompatibles avec la notion de droits humains et de respect de la dignité humaine²³⁸.

Cette tendance est particulièrement visible en période de crise, où les budgets consacrés aux affaires sociales sont réduits – alors que les financements militaires et les transferts de ressources du public vers le privé, vers les banques notamment, sont maintenus. Dans ces moments-là, il n'est pas rare de voir les gouvernements prendre prétexte des difficultés liées à la crise pour justifier le non-respect de leurs obligations en matière de droits humains – droits supposés inviolables, quel que soit le niveau de développement du pays²³⁹.

Les droits doivent être enracinés institutionnellement de façon plus solide que ne le sont les procédures garantissant le jeu démocratique et la libre concurrence. Si les droits peuvent être facilement contournés, l'égalité, qui donne son sens à l'engagement démocratique dans la pratique concrète de la justice et dans les politiques de développement, ne peut être garantie.

Les processus régressifs ont des conséquences sur divers aspects de la vie sociale. Ils se traduisent, par exemple, par un recul évident du pouvoir de négociation des travailleurs concernant leurs conditions de travail.

Pouvoir et droit contractuel

La théorie libérale a toujours considéré le droit contractuel comme un droit naturel faisant partie des droits fondamentaux de l'individu, au même titre que la liberté de pensée, d'expression ou de pratiquer la religion de son choix. Max Weber fut le premier à déclarer qu'en réalité le droit contractuel était qualitativement et substantiellement différent des autres droits, et qu'il était en train de porter atteinte à d'autres sphères de liberté. Il montra comment le recul de la contrainte par injonctions ou interdictions que le droit des contrats était censé permettre était souvent purement formel, ou, mieux, qu'il ne servait que les intérêts de ceux qui avaient les moyens matériels d'en faire usage. Quelle que soit sa forme juridique, la liberté de passer contrat permet toujours à la partie économiquement dominante d'en fixer les termes à son avantage, termes que celui qui vend sa force de travail ne peut qu'accepter ou refuser. Il est bien évident, aux yeux du sociologue allemand – qui avait en tête les conditions dramatiques dans lesquelles les ouvriers vivaient au début du XX^e siècle – que « le droit formel pour un ouvrier de conclure n'importe quel contrat de travail avec n'importe quel employeur ne représente pas pour l'ouvrier la moindre liberté dans la détermination de ses conditions de travail ». Le même raisonnement s'applique à tout échange contractuel établi entre deux parties dont le pouvoir économique et social est très différent. Dans le domaine de la liberté contractuelle, le *coactus voluit* (« Il l'a voulu, contraint ») s'applique avec une force toute particulière, en raison, précisément, du soin mis à éviter tout recours à des formes autoritaires ; les parties sont ainsi « libres » d'accepter les conditions imposées par ceux que la loi met en position de force en garantissant leur propriété. Ces réflexions de Weber ont inspiré les politiques de protection sociale qui, au XX^e siècle, en

promouvant la négociation collective et le droit du travail, ont largement restreint la liberté contractuelle en matière d'emploi.

Mais le moment est venu où les gouvernements libéraux démocratiques d'Europe se sont convertis à l'idée que la vie civile dépend elle-même du marché et que, en conséquence, la société devait être organisée de manière à permettre au marché de fonctionner selon ses propres lois. Pendant deux décennies, les Etats se sont pliés à cette logique et ont tout fait pour soumettre le cadre juridique aux exigences du marché. Le droit du travail, élaboré au XX^e siècle pour protéger la liberté des travailleurs, y compris contre eux-mêmes quand cela était nécessaire, se voit progressivement grignoté et s'aligne peu à peu sur le droit commercial. « Un droit commercial fort et un droit du travail faible sont les deux charnières du projet de mondialisation juridique », a-t-on écrit. Un droit commercial transnational fort semble en effet supposer un droit du travail faible, car il s'oppose aux protections que celui-ci offre. Tandis que le marché du travail devient un secteur du marché global, le droit du travail s'adapte au cadre juridique global du marché, et les protections qu'il garantissait dans la plupart des pays européens disparaissent, pour la simple raison qu'étant nécessairement liées à la production locale et aux conditions de travail, ces protections compromettent la rentabilité des investissements. Les travailleurs sont ramenés à la situation du XIX^e siècle qui avait suscité les réflexions de Weber, quand les conditions de travail et donc de vie étaient traitées comme toute autre matière première et soumises à la libre négociation des parties, donc, au bout du compte, à la volonté du plus fort – ce qui explique la multiplication des travailleurs pauvres : contraints d'accepter les salaires proposés, ceux-ci ne peuvent obtenir des moyens de vie décents.

238 Organisation des Nations Unies, CDH, *Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, de Magdalena Sepúlveda Carmona, *op. cit.*, p. 6.
239 *Ibid.*, p. 5.

La remise en cause des droits acquis est un risque qui menace de toucher y compris des secteurs et des catégories de personnes officiellement intouchables, comme les enfants, qui voient leurs aspirations remises en question. On en a une expression flagrante dans ces propos pleins d'angoisse et d'incertitude des enfants du quartier de Loures (Lisbonne) au Portugal :

« Nous avons pu maintenir la stabilité à la maison [...] parce que toute ma famille travaille dans l'agriculture et en faisant attention à nos dépenses. Mon rêve est de devenir un ingénieur en informatique [...]. Mais je sens que mon avenir est en danger si la situation économique continue de s'aggraver [...]. Je m'attends à ne plus pouvoir étudier si la crise se prolonge et à travailler pour aider mes parents, ou du moins pour ne pas devenir un fardeau supplémentaire pesant sur ma famille. »²⁴⁰

C'est le petit Antonio qui parle, résigné à voir son droit à l'étude sacrifié au nom de circonstances dont le contrôle lui échappe, à lui comme à sa famille. Dans une situation d'expansion de la pauvreté et de la précarité, il devient toujours plus difficile de penser à sa propre condition en termes d'injustice sociale et de droits violés. Cette course à la baisse des aspirations à une vie digne – intériorisée y compris par les enfants européens – et cette nouvelle insécurité ont pour effets de pousser les individus à élaborer des stratégies de survie immédiate, de les considérer comme seuls responsables de leur sort, de les isoler, de les culpabiliser et de décourager la réciprocité et l'économie partagée, avec pour résultat un horizon qui se ferme, aussi bien sur le plan temporel que sur celui du spectre social – le sentiment de partager durablement avec d'autres certains intérêts étant la condition d'une dynamique durable d'élaboration réfléchie d'autres règles économiques.

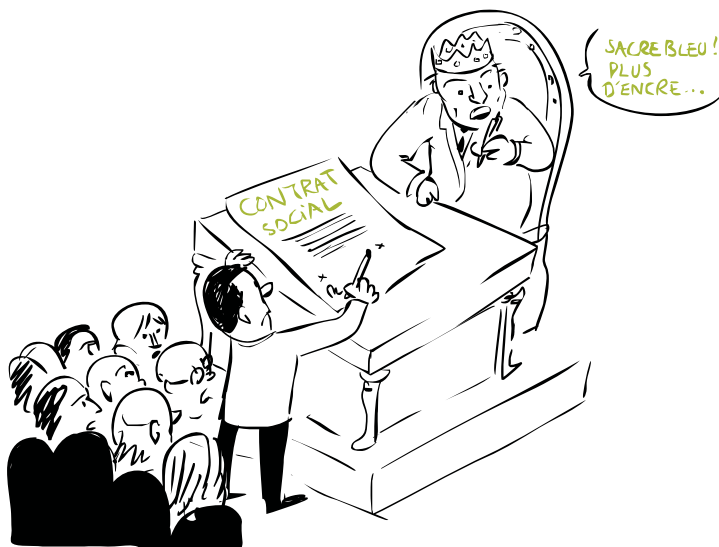
► Au-delà de l'approche juridique, la justice sociale

En conclusion, la potentialité des droits et du droit en matière de lutte contre la pauvreté ne peut pleinement s'exprimer tant que l'on s'en tient à la simple inscription de garanties juridiques dans les textes, sans prise en compte des dimensions politiques, sociales et économiques de ces droits. Les problèmes liés à l'individualisation, à la réversibilité et à la légitimation démocratique des droits, ainsi qu'à leur exploitation au service de stratégies défensives, montrent qu'il n'y a pas de lien direct et mécanique entre la formalisation des droits, leur traitement judiciaire et la justice sociale.

Pour que la justice sociale s'impose, il faut que des priorités soient définies et des ressources allouées en conséquence, ce qui n'a rien d'évident. Les parcours vertueux qui, au cours de l'Histoire, ont permis à un nombre toujours croissant de catégories sociales d'accéder au bien-être ont souvent été précédés de mouvements revendicatifs et de mobilisations ayant déterminé des changements politiques et économiques. Ce qui nous fait dire qu'une participation véritablement démocratique est l'une des conditions nécessaires à une avancée vers plus de justice sociale, donc au combat contre la pauvreté. C'est cet aspect du problème que nous abordons dans le chapitre qui suit.

240 Interviews réalisées pour le Conseil de l'Europe par Claudia Coimbra.

3. Démocratie et pauvreté



La pauvreté est-elle compatible avec la démocratie ? Deux pistes peuvent être explorées pour répondre à cette question : celle de la pauvreté comme contradiction de la promesse égalitaire de la démocratie et celle de la pauvreté comme menace pour le fonctionnement et l'avenir des régimes politiques démocratiques. La première demeure essentiellement philosophique, voire éthique. Nombre de démocraties tolèrent en effet de hauts niveaux d'inégalité sociale et de revenus. La situation contemporaine des Etats-Unis offre un bon exemple de la possible coexistence de droits politiques libéraux et de la persistance d'une pauvreté de masse affectant certains groupes sociaux et ethniques, mais aussi d'un appauvrissement général qui touche une grande partie de la population. Selon les périodes, cette pauvreté a fait l'objet d'une attention publique (par exemple lorsque Lyndon Johnson déclare la « guerre à la pauvreté » en 1964) ou au contraire d'un désintérêt des gouvernements et d'une baisse des subsides publics (sous les administrations de George Bush puis de Bill Clinton notamment). Le rapport entre pauvreté et démocratie est ici politique, éthique. Il s'agit de l'inégalité tolérable dans une société et des discours de légitimation de cette inégalité.

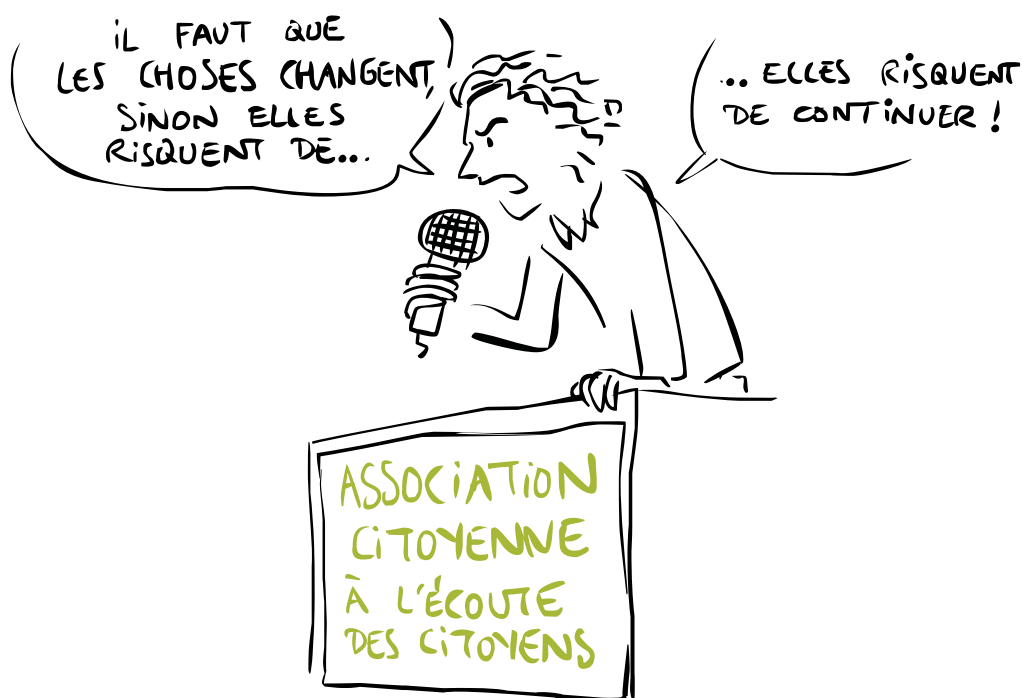
La seconde piste renvoie davantage au fonctionnement concret des régimes démocratiques. Le politologue américain Barrington Moore a depuis longtemps montré que la nature des régimes politiques (démocraties, fascismes, communismes) dépendait des alliances possibles nouées historiquement entre les différents groupes sociaux : aristocraties foncières, bourgeoisies économiques, paysannerie et ouvriers²⁴¹. Schématiquement, les démocraties libérales se sont imposées par la victoire des bourgeoisies commerciales – alliées au peuple des villes – sur les aristocraties foncières et les paysanneries. Cette alliance de circonstance explique en partie l'attention portée par les régimes démocratiques naissants aux conditions des milieux populaires urbains. Leur institutionnalisation progressive, la disparition d'un modèle communiste qui servit longtemps d'aiguillon et l'affaiblissement des mouvements politiques du monde ouvrier modifient largement la relation entre démocratie et pauvreté.

241 Moore B., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, op. cit.

Contrairement à des périodes antérieures, aujourd'hui les personnes connaissant la précarité, voire la pauvreté, s'éloignent progressivement de l'espace politique démocratique. Sans même parler des étrangers – le plus souvent statutairement exclus de la participation électorale –, les milieux populaires se réfugient de plus en plus fréquemment dans l'abstention, désertent les syndicats et les partis politiques, et restent les grands absents de toutes les formes de « démocratie participative ». Leur croyance en la capacité de la politique de « changer la vie » (notamment les conditions ordinaires de leur existence) s'est défaite. Elle laisse parfois la place à des discours fatalistes sur « c'est tous les mêmes », « tous pourris », etc., dont peuvent se saisir certaines formations politiques. Cela arrive dans un contexte général de crise de la représentation des partis politiques traditionnels, à l'époque de la globalisation, qui a parmi ses conséquences le développement de nouvelles formes de nationalisme et de renfermement identitaire. La percée en Grèce du parti d'extrême droite Aube dorée est de ce point de vue exemplaire : c'est la combinaison d'un discours de rejet de l'ensemble de la classe politique, couplée à des initiatives concrètes comme les rondes « anticriminalité » dans certains quartiers (qui visent notamment migrants et demandeurs d'asile), l'accompagnement de personnes âgées à la banque ou encore la distribution de nourriture aux plus précaires²⁴². En France, le Front national a longtemps développé des stratégies similaires.

Sous quelles conditions la démocratie peut-elle être inclusive et quelles seraient les modalités de cette inclusion : voilà les thèmes qui seront explorés dans ce chapitre.

3.1. Participation démocratique et mobilisations des personnes confrontées à la pauvreté : limites et potentialités



► Quel espace pour une participation démocratique des personnes confrontées à la pauvreté ?

La démocratie, c'est la liberté, disait Rousseau : la liberté d'obéir aux lois que chacun contribue à élaborer à travers des processus démocratiques ; la liberté de vivre sous un système commun de règles que nous avons nous-mêmes institué. Ce genre de liberté, aux yeux du philosophe, n'est pas absolu (il n'échappe pas à la prise en considération d'autrui), comme l'est « l'état de nature » ; mais c'est une liberté morale et civile supérieure²⁴³.

Au cœur du débat sur la démocratie, il y a l'idée selon laquelle il s'agit d'une méthode de gouvernement, pour des organisations ou des sociétés, permettant aux membres de participer aux

242 Voir Genoux F., «Grèce : qui sont les néonazis du parti "Aube dorée" ?», *Le Monde*, 5 mai 2012.

243 Rousseau J. J., *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), Flammarion, Paris, 2012.

processus de prise de décisions – à tel point qu'on pourrait finir par penser qu'ils gouvernent véritablement l'organisation ou la société en question.

En réalité, le concept de démocratie s'est tellement restreint en Europe qu'il risque de ne plus désigner que le fait de prendre part aux élections. Et cela résulte essentiellement de deux phénomènes dont l'importance n'a cessé de grandir :

a. la « dérationnalisation » des relations sociales, qui a conduit à l'exclusion de l'accès aux conditions matérielles du bien-être de groupes de plus en plus importants et à leur relégation dans une condition de pauvreté et de vulnérabilité, et dans un statut de « perdants » ;

b. la « dérationnalisation » du débat public, due au fait que des groupes de plus en plus larges sont privés de la possibilité de peser sur les mécanismes de prise de décisions.



Bien que la « participation » corresponde à une norme fixée depuis longtemps dans nombre de textes officiels produits par diverses institutions internationales et nationales, c'est un concept extrêmement vague. Le relatif consensus théorique et pratique qui s'est établi pour considérer la participation comme le fait de pouvoir peser sur les processus de prise de décisions reste en fait abstrait. Cette absence de conception suffisamment forte et claire de la participation se fait encore plus sentir quand il s'agit de personnes démunies, donc déjà socialement exclues ou confrontées à des formes de précarisation. Car pauvreté, précarité et absence de pouvoir forment un cercle vicieux : plus fortes sont les inégalités, plus faible est la participation ; plus faible est la participation, plus fortes sont les inégalités.

Donc si l'on veut faire en sorte de favoriser la participation des plus faibles, il faut commencer par répondre à la question suivante : Comment faire pour que des non-participants participent ? Ce qui suppose aussi des réponses concrètes à ces autres questions : participer à quoi ? participer à quelles instances ? participer comment ?

Dans sa dimension formelle et institutionnelle, la démocratie dispose de nombreux canaux clairement définis permettant aux intérêts des citoyens de s'agréger et de s'exprimer. Le plus évident, c'est « l'élection libre et régulière » des principaux décideurs politiques, et cela à tous les niveaux (local, départemental, régional, national, voire supranational). Il existe en outre une palette de formes de participation politique clairement établies, comme le fait de prendre contact avec ses représentants, face à face, par téléphone, par courrier, ou maintenant à travers internet, de s'engager dans un parti politique ou de prendre part à des initiatives de décision politique directe comme les référendums²⁴⁴. A ces canaux politiques plus ou moins directs s'ajoutent une gamme toujours plus large de regroupements, d'intérêt socio-économique ou autre, et leurs formes spécifiques de lobbying, parmi lesquelles le financement des partis et des campagnes électorales, parfois associé à des activités douteuses, voire illégales²⁴⁵, sans oublier les formes « non conventionnelles » de participation et d'action politique qui n'ont cessé de prendre de l'importance depuis les années 1970 ou 1980 : manifestations, boycotts, grèves, occupations de terres ou d'immeubles, etc.²⁴⁶.

L'existence de ces formes « non conventionnelles » peut être perçue comme une preuve de bonne santé de la démocratie. Mais il faut aussi considérer que ces protestations peuvent se multiplier et grossir dans les périodes de mécontentement généralisé, de pauvreté et de précarité grandissantes, comme on le voit actuellement dans certains pays européens, et qu'elles risquent de prendre des formes plus radicales (susitant des réactions institutionnelles elles aussi plus radicales) à partir du moment où les personnes prennent conscience du fossé qui sépare leurs besoins des décisions prises par l'autorité publique et commencent, de ce fait, à douter de la valeur même de la démocratie.

244 Parmi les textes qui discutent de ces procédures, citons Millbrath L. W. et Goel M. L., *Political Participation*, Rand McNally, Chicago, 1977 ; Verba S. et al., *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978. Voir aussi International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2008.

245 Pinto-Duschinsky M., « Financing Politics – A Global View », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, 2002.

246 La première étude d'ampleur sur ces phénomènes est celle de Barnes S. et Kaase M., *Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979 ; l'ouvrage de Berg-Schlosser D. et Kersting N., *Poverty and Democracy – Self-Help and Political Participation in Third World Cities*, ZED Books, Londres, 2003, prend en considération le tiers-monde.

Pour ce qui touche aux questions de pauvreté, ces formes de participation politique et les travaux qui leur sont consacrés mettent aussi en lumière un certain nombre de déficits et de problèmes. Par le passé, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation croissantes, les couches les plus pauvres de la société avaient, en Europe comme ailleurs, commencé à s'organiser au sein de syndicats forts et de partis, le plus souvent séculiers (sociaux-démocrates, socialistes ou communistes) mais parfois aussi liés à l'Église (démocrates-chrétiens). Pour ces populations, la démocratisation, le droit de se faire entendre, par le vote ou autrement, représentait une avancée significative, un moyen d'améliorer leur sort en tentant de faire évoluer en leur faveur le cadre juridique (les lois relatives au temps et aux conditions de travail, par exemple) ainsi que les mesures de protection sociale et de redistribution des rentrées fiscales. Aujourd'hui, la situation se présente tout autrement : beaucoup d'obstacles s'opposent à la participation démocratique aux prises de décision politiques, en particulier pour les personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion.

La difficile participation des personnes en situation de pauvreté et la participation « illusoire »

L'existence de personnes vivant dans la pauvreté (ou en voie d'appauvrissement) est en soi la preuve que l'une des promesses de la démocratie, la participation pleine et entière de tous sur un pied d'égalité, n'a pas été tenue. Il est important de lister les difficultés spécifiques auxquelles sont confrontées les personnes en situation de pauvreté dans ce domaine.

Des cadres participatifs mal identifiés – Il n'est pas facile, pour les personnes en situation de pauvreté ou en voie d'appauvrissement, de comprendre quels sont les domaines et les espaces de participation qui comptent en matière sociale. A cela s'ajoute le fait qu'une confusion est entretenue entre la participation visant à combattre les injustices et la participation à un événement culturel, à la consommation ou à la prise de décisions. Pour prendre sérieusement en compte la participation des personnes confrontées à la pauvreté, il faut se demander jusqu'à quel point elles pourraient peser sur le processus de prise des décisions relatives à la répartition des ressources, des sources de bien-être, des finances publiques et au contrôle de leur mise en application.

(In)adéquation fonctionnelle des niveaux de participation – La participation peut se jouer à différents niveaux : local, régional, national, européen. Or, pour avoir un cadre de concertation cohérent, il faut qu'il y ait adéquation entre le mode de participation et le niveau où se prennent les décisions, sinon la participation se transforme en simple consultation de quelques groupes cibles sans impact réel. S'agissant de revenu minimum ou de modalités d'imposition, par exemple, le niveau local n'est pas pertinent, puisque ces choses-là se décident au niveau national, avec intervention de lobbies, visibles ou invisibles. La participation ne peut se réduire au fait de réunir les « pauvres » une fois de temps en temps. C'est un long processus qui exige de la continuité dans le dialogue et la confrontation, et le fait de garder en tête les solutions plus justes qui pourraient être proposées.

Des méthodes de participation qui ne sont pas au point – Les méthodes de participation restent mal explorées, car on ne prend généralement pas la question au sérieux. Bien souvent, on considère que la chose est simple et claire : des personnes

sont invitées à participer, la liste des participants est dressée, etc. Mais cette façon de faire engendre la déception. Nombreux sont les cas d'organisations et de citoyens qui mettent le doigt sur l'insuffisance de ces méthodes et insistent pour avoir droit à une authentique participation, avec droit de regard sur le processus, clarification préalable des mécanismes de prise de décisions, transparence, absence de manipulations, etc.

Faible capacité à participer – Pour tout ce qui touche à la répartition des richesses et au contrôle de leur mise en application, participer veut dire être associé à un processus complexe d'élaboration des choix possibles, ce qui suppose un certain nombre de ressources : des éléments de savoir, des cadres normatifs, un pouvoir de négociation, une ingénierie financière, etc. Dans la pratique, cette exigence se voit opposer un refus sans ambiguïté, notamment lorsqu'il s'agit de personnes vivant en situation de pauvreté.

Ce qui est plus grave encore, c'est que la trajectoire individuelle et collective qui mène à la pauvreté se traduit souvent par : a) l'absence d'expériences antérieures concluantes ; b) la tendance à réduire ses exigences au minimum ; c) le fait de masquer ce qui pourrait être un terrain d'intervention possible, face à un avenir qui se présente, selon toute probabilité, comme défavorable. Tous ces éléments font que les préalables indispensables à la participation des personnes démunies sont beaucoup plus complexes qu'on ne le présente en général, et que cette complexité doit être prise en compte. Il faut aussi tenir compte de la nécessité de faire intervenir des médiateurs, un succès étant de plus en plus difficile à espérer a priori dans le contexte difficile d'aujourd'hui, où la réduction des droits qui affecte en particulier ceux dont l'accès est déjà conditionné semble, nous allons le voir, inéluctable.

L'accumulation des obstacles que nous venons de lister débouche en général sur une participation de pure forme, manipulatrice, portant sur des questions périphériques, faite d'euphémismes et de rituels sans contenu véritable. Mais le mal ne s'arrête pas là : cette « illusion » de participation alimente la désaffection de ceux qui se sentent déjà découragés et marginalisés. Elle peut aussi nourrir des mouvements apparemment plus ouverts à une participation libre, mais lourds de menaces : nationalisme, racisme, stigmatisation, intolérance, etc.

La question de la démocratie est donc d'une grande importance pour qui veut affronter sérieusement les sujets liés à la pauvreté et surtout à la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi nous allons maintenant traiter en détail de chaque dimension du rapport entre démocratie et pauvreté, en examinant de près les formes de participation aux processus de prise de décisions, leurs limites et leurs côtés sombres.

► Désaffection électorale



L'humoriste français Coluche (1944-1986) aimait à répéter dans ses spectacles : « Pour moi, un chômeur qui vote, c'est comme un crocodile en visite dans une maroquinerie. » Il traduisait ainsi, sur un mode comique, un état de fait observable aujourd'hui dans la plupart des démocraties libérales européennes : les personnes durablement exclues du marché de l'emploi, tout comme les précaires, tendent à ne pas participer au vote. En effet, contrairement au principe démocratique mythique « un homme, une voix », le vote est soumis à de puissants déterminants sociaux. Les trois cycles d'enquêtes sur la « participation électorale » menées en France par l'Insee (1986-1989, 1995-1998 et 2002) auprès de 38 500 personnes inscrites dans 2 600 communes ont mis en lumière les facteurs structurels de l'abstention : les plus susceptibles de s'abstenir sont les personnes sans diplômes ou dont les diplômes sont de faible valeur, de la catégorie ouvriers ou employés, des salariés sous contrat temporaire ou au chômage. Il y a ainsi 20 % d'abstentionnistes « systématiques » parmi les personnes sans aucun diplôme, contre 5 % parmi les personnes ayant fait au minimum un second cycle universitaire ou une grande école²⁴⁷. Même constat aux Etats-Unis : lors de l'élection présidentielle de 2008, il y avait 60,6 % de non-inscrits et d'abstentionnistes parmi les individus n'ayant jamais fréquenté de *high school*, et seulement 17,3 % parmi les titulaires d'un *advanced degree* – ce que l'on retrouve au niveau des revenus car 48,1 % de ceux qui gagnent moins de 20 000 dollars par an s'étaient abstenus ou n'étaient pas inscrits, contre 26,9 % de ceux qui gagnent plus de 100 000 dollars par an²⁴⁸. Au Royaume-Uni aussi, la participation électorale apparaît conditionnée par le statut social et professionnel : en 2001 comme en 2005, 15 à 16 points d'écart ont été enregistrés entre, d'un côté, les cadres supérieurs (*higher managerial, administrative or professional*) et les simples cadres (*intermediate managerial, administrative or professional*) et, de l'autre, les ouvriers non qualifiés ou à faible qualification (*semi and unskilled manual workers*) et les plus précaires (*casual or lowest grade*

247 Voir Héran F., «Les intermittences du vote. Un bilan de la participation de 1995 à 1997», *Insee Première*, n°546, 1997 ; Clanché F., «La participation électorale au printemps 2002», *Insee Première*, n°877, 2003, et Héran F., «Voter toujours, parfois... ou jamais», in Cautrès B., Mayer N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2004.

248 Cité par Lehingue P., *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, La Découverte, Paris, 2011, p. 246-247.

workers, pensioners and others who depend on the welfare state for their income)²⁴⁹. Même dans des pays où le vote est obligatoire, comme en Belgique, on observe des phénomènes similaires²⁵⁰.

Cette auto-exclusion du jeu électoral repose sur des mécanismes aujourd'hui mieux connus de la sociologie politique. L'investissement dans le champ politique dépend d'abord de l'autorité que l'on se reconnaît à agir dans ce domaine. La compétence politique repose à la fois sur la capacité à comprendre et à reproduire le discours politique (elle dépend notamment du niveau de scolarité) et sur le sentiment (socialement légitime et encouragé) que l'on est fondé à s'occuper de politique, que l'on est autorisé à parler politique, qu'on a l'autorité pour aborder des questions politiques en termes politiques – autrement dit en recourant à des principes de classement et d'analyse explicitement politiques, au lieu de répondre au coup par coup sur la base de principes éthiques²⁵¹. À l'inverse, le sentiment d'incompétence politique se traduit par le retrait, qui se manifeste par l'abstention, la non-inscription sur les listes électorales et, plus généralement, par le désintérêt.

Ce mouvement n'est guère contrarié que par le travail que font certaines organisations capables d'associer socialisation communautaire et engagement politique²⁵², comme le furent longtemps les partis communistes français (PCF) et italien (PCI). Ces organisations caractérisées par la « remise de soi » qu'elles obtiennent de leurs membres et dont elles tirent bénéfice sur le plan électoral ont connu, en Europe, un recul progressif et continu, sous l'effet, entre autres, de la professionnalisation politique, du passage à un mode de production postfordiste et de l'effondrement des modèles de référence²⁵³, ce qui s'est traduit par une montée de l'abstention²⁵⁴.

Ce phénomène, toutefois, ne concerne pas que les acteurs sociaux les plus faibles, il correspond à une tendance de long terme qui semble aujourd'hui exacerbée par la crise, l'incertitude et la précarité de l'existence. En effet, depuis la fin des années 1960, et aujourd'hui plus que jamais, une désaffection croissante vis-à-vis de la politique s'observe dans la plupart des pays occidentaux, qui traduit une défiance envers les dynamiques représentatives conventionnelles. Cette défiance est souvent plus forte chez les personnes démunies que chez d'autres et peut se muer en indifférence envers une société incapable de répondre à leurs attentes. Ce sentiment est surtout le fait des jeunes générations, dont les besoins, les intérêts et les aspirations ne trouvent pas de traduction dans les mécanismes officiels de prise de décisions. Certains interprètent cette perte de légitimité du processus électoral comme une nouvelle forme d'apathie, mais beaucoup d'autres mettent l'accent sur les pratiques d'engagement innovantes que l'on voit émerger hors des circuits politiques institutionnels de représentation. C'est un point sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie de cet ouvrage.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas oublier l'existence des groupes de personnes qui pourraient être désireuses de participer mais qui sont exclues des procédures démocratiques conventionnelles dans presque tous les pays européens : les migrants. Le fait qu'ils soient exclus du corps électoral renforce la non-participation en général dans les quartiers où ils vivent. En effet, plus il y a de personnes qui votent, plus la question du vote est au centre des conversations, qu'elles soient amicales, familiales ou professionnelles, et plus il y a de chances qu'aillent voter des personnes qui a priori n'y seraient pas allées. Inversement, plus le taux de participation est faible dans un quartier et au sein d'un réseau de connaissances, plus le vote y apparaît comme quelque chose d'abstrait et d'accessoire. Par ailleurs, de nombreux Roms et Gens du voyage ne sont pas en mesure de voter en pratique, parce qu'ils ne peuvent pas officiellement s'enregistrer sur les listes d'électeurs car ils ne disposent pas de documents d'identification, ou pour d'autres raisons. Par exemple, en Croatie, les ONG estiment que 25 % de la population rom n'a pas de document d'identité et ne peut donc pas voter²⁵⁵. Les Roms sont largement absents des corps élus aux niveaux local, régional, national et supranational. La participation des Roms et des Gens du voyage dans les parlements d'Europe est extrêmement limitée. Ce n'est que dans certains parlements d'Europe centrale et du Sud-Est que des Roms sont présents, notamment

249 The Electoral Commission, *Election 2005 Turnout analysis* accessible sur : www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/47256/Election2005turnoutFINAL_18826-13874_E_N_S_W_.pdf, p. 27.

250 Pion G., «L'abstentionnisme électoral en Belgique : données individuelles et agrégées à Charleroi», *L'Espace politique*, n° 14, 2011-2, accessible sur <http://espacepolitique.revues.org/index2025.html>.

251 Voir notamment Bourdieu P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, Paris, 1979, et Gaxie D., *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique* (1978), Seuil, Paris, 1991.

252 Retière J.-N., «La sociabilité communautaire, sanctuaire de l'identité communiste à Lanester», *Politix*, n° 13, 1991, p. 87-93. Voir également Thompson E. P., *La formation de la classe ouvrière anglaise* (1963), Gallimard, Seuil, Paris, 1988.

253 Sur le déclin du Parti communiste français, ses causes et ses interprétations, voir Pudal B., «La beauté de la mort communiste», *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 5-6, 2002, p. 545-559.

254 Braconnier C. et Dormagen J.-Y., *La démocratie de l'abstention*, Folio Actuel, Paris, 2007.

255 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, « 2^e rapport trimestriel d'activité 2010 par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme (1^{er} avril - 30 juin 2010) présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire », CommDH(2010)34, Strasbourg, 16 septembre 2010.

en Bulgarie, en Hongrie, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et au Kosovo, où les Ashkali sont également représentés. Dans les élections de 2010 en Hongrie, quatre candidats élus au parlement étaient d'origine rom. Toutefois, il n'y a actuellement pas de Roms dans les parlements d'Europe occidentale et le Parlement européen compte un parlementaire rom – M^{me} Livia Járóka – de Hongrie.

Le vote des étrangers

Si le phénomène de l'abstention est plus manifeste chez les plus démunis, il est encore renforcé par le fait que nombre d'entre eux sont désormais des migrants non communautaires, dépourvus du droit de vote. Depuis 1992 et le Traité de Maastricht, tous les citoyens de l'Union européenne peuvent voter et se présenter aux élections européennes et municipales dans un autre Etat membre.

Pour les ressortissants non communautaires, les règles varient selon les Etats. Depuis 1963, l'Irlande autorise tous les résidents étrangers à voter aux élections municipales, sans durée minimale de résidence. La Suède (en 1975), le Danemark (en 1981), les Pays-Bas (en 1983), le Luxembourg (en 2003) et la Belgique (en 2004) ont accordé le droit de vote aux municipales à tous les étrangers qui résident sur leur territoire depuis deux à cinq ans. L'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont pris des dispositions similaires. L'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni accordent le droit de vote aux ressortissants de certains pays, notamment ceux qui sont issus de leur ancien empire colonial. Ainsi le Royaume-Uni ouvre-t-il tous ses scrutins, qu'ils soient locaux ou nationaux, aux citoyens des 54 Etats du Commonwealth et aux Irlandais. Malgré des débats récurrents sur le sujet et quelques

promesses politiques, la France, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Bulgarie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, Chypre et Malte refusent toujours le droit de vote lors des élections locales aux citoyens non européens.

Deux Etats accordent le droit de vote aux migrants aux élections autres que municipales : le Danemark (aux régionales) et la Suède (à l'élection des conseils généraux). Après avoir exprimé sa préoccupation au regard de ces tendances à l'œuvre en Europe, le Conseil de l'Europe déclare, dans sa Recommandation sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres (Recommandation 1500 (2001) de l'Assemblée parlementaire), que « la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique » et fait remarquer que, « bien que l'intégration des immigrés et des résidents étrangers se soit considérablement améliorée dans les domaines économique, social, culturel et éducatif, leur participation à la vie politique a toujours fait l'objet de controverses. Or, leur participation au processus de décision politique contribue à leur intégration en général et favorise une coexistence harmonieuse, ce qui va dans le sens des intérêts aussi bien des citoyens du pays hôte que des non-ressortissants ». Le texte dit enfin que « l'absence d'intégration peut engendrer des tensions et des conflits sociaux ».

► Le rôle des institutions intermédiaires conventionnelles

Dans l'idée de démocratie au sens large, il n'y a pas qu'une dimension institutionnelle et fonctionnelle, il y a aussi une dimension normative, s'appuyant sur la notion de droits. Ces droits peuvent être exigés par des personnes ou des groupes, sous une forme matérielle ou immatérielle. En Europe, où prévalent différentes formes d'Etat providence, les services donnant accès à ces droits existent, malgré leurs insuffisances. Mais il y a souvent carence d'informations plus précises sur ces droits, les procédures bureaucratiques sont lourdes, et le personnel de ces services n'est pas toujours efficace et aimable, loin de là, surtout lorsqu'il a affaire aux groupes sociaux les plus marginalisés, qui sont aussi parfois stigmatisés.

Jusqu'à récemment, les partis politiques ont joué un rôle important de médiation en permettant aux acteurs sociaux les plus faibles de prendre conscience de leurs droits et en organisant des modes de revendication collective. Mais aujourd'hui les plus démunis ne constituent plus le gros des troupes des formations politiques traditionnelles, y compris de celles qui se classent à gauche. Or, ces formations s'étaient constituées pour représenter les travailleurs, comme en attestent leurs dénominations : Parti travailliste au Royaume-Uni (et dans ses colonies), Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), Parti ouvrier socialiste (ancêtre du parti social-démocrate) en Allemagne, Parti des travailleurs italiens, etc. En 1980, les ouvriers, qui n'étaient que 15,4 % dans la population adulte, représentaient 30 % des adhérents du PSOE²⁵⁶. Mais à partir du début des années 1970, leur nombre a régulièrement décliné, comme en atteste le tableau 7 page suivante qui montre l'évolution du pourcentage de militants ouvriers au sein des formations socialistes françaises comparée à leur poids dans la population active.

256 Tezanos J. F., «Estructura y dinámica de la afiliación socialista en España», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 23, 1981, p.117-152.

Tableau 7 : Evolution du pourcentage de militants ouvriers au sein des formations socialistes françaises

	Pourcentage d'ouvriers à la SFIO et au PS*	Pourcentage d'ouvriers dans la population active**	Ratio : Présence ouvrière dans les partis/présence ouvrière dans la population active
1954	36 %	33,2 %	1,1
1963	27 %		
1973	14 %	37,2 % (1975)	0,4
1985	10 %	32,8 % (1982)	0,3
1998	5 %	24,8 % (1999)	0,2

* Source : Rey H., Subileau F., *Les militants socialistes*, Presses de la FNSP, Paris, 1991, p. 69, complété par Subileau F., Rey H., Ysmal C., « Les adhérents socialistes en 1998 », *Cahiers du Cevipof*, 23, 2001.

** Source : Insee (RGP).

Des tendances similaires sont observables à la même période en Allemagne – où la part des ouvriers parmi les membres du Parti social-démocrate passe de 45 % en 1952 à 23 % en 1977 –, en Autriche ou en Italie²⁵⁷.

La diminution d'inscrits provenant des couches moins aisées au sein des partis politiques s'accompagne d'une perte de légitimité des conceptions du monde dont elles étaient porteuses. Les anciennes lignes de partage – notamment la conflictualité de classe – sont gommées, sans que d'autres soient aussi clairement énoncées. Les solidarités collectives propres aux univers « populaires » sont désormais remplacées par diverses formes d'individualisme (« l'individu flottant », par exemple), bien plus en phase avec d'autres milieux sociaux. Pour les militants, il ne s'agit plus comme autrefois de témoigner de leurs conditions de vie, de travail, de la vie du quartier, mais de produire des opinions « informées », des formes d'expertise sur des dossiers de plus en plus complexes. La souffrance sociale à laquelle ces partis servaient de réceptacle ne trouve plus guère d'espaces où s'exprimer. Au point qu'on pourrait quasiment parler de « cécité sociale », à l'heure où il s'agit de prendre la mesure de la réalité vécue par les milieux plus pauvres ou en voie d'appauvrissement.

Le même type d'éloignement s'observe également vis-à-vis des syndicats. Durant des décennies, l'engagement syndical a constitué une forme solide d'intégration des travailleurs non qualifiés, et notamment des immigrés. C'était pour eux un autre outil puissant leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie par des mesures législatives (la réglementation du temps et des conditions de travail, par exemple) et par des mesures de protection sociale et de redistribution des ressources fiscales. La force des syndicats se mesurait au nombre de leurs adhérents et à leur organisation (lors d'élections, de grèves, etc.). Mais aujourd'hui, au sein même des syndicats, des tensions voient le jour. Les jeunes intérimaires, souvent mais pas seulement d'origine immigrée, comprennent mal que les vieux ouvriers fassent tout leur possible pour ralentir les cadences – une vieille stratégie de résistance ouvrière – sachant qu'eux ne verront leur contrat d'intérim reconduit que s'ils respectent au minimum les normes de production. Coupés pratiquement des syndicats, auxquels ils ne peuvent s'adresser sous peine de ne pas être repris, ils comprennent également mal que ces derniers défendent d'abord les ouvriers statutaires, souvent d'origine nationale, qui leur paraissent mieux protégés. C'est donc bien l'évolution des statuts et du rapport au travail qui permet de comprendre certaines des difficultés actuelles des syndicats – ainsi que la tournure quasiment raciste de certains conflits quotidiens²⁵⁸. Les tentatives faites par certains syndicats d'investir les luttes des plus précaires (dans le nettoyage industriel, le bâtiment ou la restauration) en leur apportant un soutien militant et logistique est une piste intéressante permettant peut-être de sortir de cette impasse²⁵⁹.

Il y a donc vraiment lieu de s'inquiéter de la réalité de l'égalité des chances au regard des formes conventionnelles et non conventionnelles de participation politique. Avec la croissance des activités de services, la délocalisation des industries à fort besoin de main-d'œuvre et la mondialisation en général, les raisons de s'inquiéter ont changé, mais elles n'ont pas diminué. Aujourd'hui, dans bien des formes nouvelles d'activité politique et de protestation qu'organisent les ONG ou qui naissent à travers internet, on observe une prédominance des (nouvelles) classes moyennes éduquées²⁶⁰ et en voie d'appauvrissement.

257 Voir Merkl P. H., « The sociology of European parties : members, voters and social groups », in Merkl P. H. (dir.), *Western European Party Systems*, The Free Press, Londres, 1980, p. 614-667.

258 Stéphane Beaud et Michel Pialoux démontent très finement ces mécanismes liés à la reproduction ouvrière. Voir Beaud S. et Pialoux M., *Retour sur la condition ouvrière*, Fayard, Paris, 1999.

259 Voir notamment Fantasia R., *Des syndicats domestiqués : répression patronale et résistance syndicale aux Etats-Unis*, Raisons d'agir, Paris, 2003.

260 Della Porta D., *Social Movements, Political Violence and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

► Les organisations et l'« Advocacy » pour les personnes confrontées à la pauvreté et à l'appauvrissement

Certaines institutions peuvent jouer un rôle d'intermédiaires et d'avocats dans la défense des intérêts des personnes en situation de pauvreté devant les instances de décision politique. Tel est le cas, par exemple, du Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées, officiellement chargé de faire entendre la voix de cette population aux décideurs politiques. La légitimité de ces institutions dépend toutefois étroitement de leur indépendance et de la reconnaissance que leur accordent ces personnes, mais aussi les autres institutions publiques. Il nous faut donc, d'une part, analyser les procédures démocratiques et les méthodes qui permettent de recueillir et de faire entendre les revendications des personnes « démunies », en tenant compte du contexte dans lesquelles elles s'inscrivent, et d'autre part, examiner comment les revendications transmises par les institutions intermédiaires sont prises en compte par les décideurs politiques. Car de ces deux aspects dépend en grande partie l'efficacité de ce rôle de transmetteur. Il est en effet important que ce rôle ne se résume pas à une représentation formelle sans aucun impact sur les décisions politiques, ce qui constituerait une perte de temps et d'énergie et, de surcroît, renforcerait le sentiment de frustration et de méfiance à l'égard des institutions (« nous sommes utilisés », entend-on souvent dans la bouche de membres d'associations ou de réseaux de personnes marginalisées qui participent à ce genre de consultations).

Les conseils de résidents étrangers

Si les migrants non communautaires sont pour la plupart exclus du droit de prendre part aux compétitions électorales, les autorités mettent parfois en place des instances de dialogue, formelles ou informelles, avec des groupes d'immigrés, comme les conseils de résidents étrangers en France ou les conseils municipaux d'immigration (Consejo Municipal de Inmigración) de la ville de Barcelone. Ces organes servent d'abord de canaux de transmission d'informations, des institutions vers les communautés et des communautés vers les institutions. Ils sont également un lieu d'*empowerment* des collectifs d'immigrés.

Lieux privilégiés de débat, d'échange d'expériences et de rencontres interculturelles entre les différents collectifs, ils entendent souvent contribuer à structurer des réseaux. Leur rôle ne doit cependant pas être surestimé. S'ils permettent aux communautés immigrées, privées de tout droit politique, de faire remonter quelques-unes de leurs préoccupations au niveau institutionnel, leur caractère uniquement consultatif, la prise de décisions par consensus (donc sans vote) et la forte tutelle de l'administration locale les empêchent le plus souvent de jouer le rôle politique qui pourrait être le leur. Ils fonctionnent davantage comme une courroie de transmission que comme un organe politique autonome.

La représentation – dans le cadre de la défense de leurs intérêts – des groupes économiquement, socialement et donc aussi politiquement faibles a gagné en importance au cours des dernières décennies. Elle peut aider à obtenir une assistance matérielle, telle que repas gratuits, vêtements, etc. – au niveau local le plus souvent – mais aussi une assistance juridique ou de conseil lorsque c'est nécessaire. Au-delà de ce travail de service, elle peut contribuer à intéresser la population au sort de certains groupes ou à certains problèmes spécifiques, allant parfois jusqu'à peser dans l'élaboration des réformes et des textes de loi dans ces domaines.

Un bon nombre de réseaux mais aussi des ONG à vocation sociale sont ainsi engagés, aux niveaux national et européen, dans un ou plusieurs processus de consultation destinés à élaborer des textes stratégiques importants, tels les « programmes nationaux de réforme », les « programmes opérationnels » et les « plans nationaux d'action », etc., où des recommandations claires sont formulées de façon récurrente. Les carences des processus de consultation sont pointées dans des textes aussi bien nationaux qu'européens, comme les « Standards of Public Participation » du Gouvernement autrichien, les « Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations » de l'UE, le « Report of Building Effective Consultation & Participation » de l'EAPN d'Irlande, etc.²⁶¹ Tous les rapports d'expériences reconnaissent la grande valeur des processus de consultation et mettent en lumière les mêmes carences.

Le problème est que les ONG, qui ont en principe pour rôle d'apporter un soulagement, travaillent souvent pour des groupes distincts (et parfois concurrents) sur des projets élaborés dans des arènes différentes et éloignées. Plus grave encore, les ONG sont parfois fortement dépendantes de leurs financeurs et travaillent souvent sur des projets de court terme sans continuité. Et comme, en matière de politique sociale, il y a, entre organisations de lobbying et fournisseurs de services, un grand déséquilibre, les chances de voir les intérêts des personnes vulnérables défendus sont bien faibles.

261 Voir par exemple Commission européenne, *Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, COM(2002)704. Les principes généraux et les normes minimales sont en application à compter du 1^{er} janvier 2003. Accessible sur http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/index_fr.htm.

On peut certes faire valoir que l'efficacité des organisations citoyennes se vérifie aux changements qu'elles apportent à la structure des « chances » de la société. Lorsque l'action citoyenne est faible, cette construction sociale qu'est la structure des « chances » s'effondre et se transforme en système de privilèges maintenant dans l'exclusion des individus, des groupes et des pans entiers de la société. Contribuer à consolider cette structure des « chances » constitue donc l'un des principaux objectifs des organisations citoyennes et du capital social.

Mais, pour jouer ce rôle, il faudrait que les organisations civiques se tiennent prudemment à distance à la fois de l'Etat et du marché, et fassent en sorte d'assurer leur autonomie, au prix si nécessaire d'une recherche de financements indépendants. Or, la tendance actuelle est partout, au contraire, à l'appropriation des ONG : elles se trouvent placées en position d'infériorité par rapport à l'Etat et aux structures du marché et sont poussées à se transformer en quasi-organisations économiques ou étatiques. Cette tendance se vérifie pour les deux piliers de l'activité des ONG que sont le lobbying et les projets. En matière de lobbying, la pratique courante est d'intégrer les ONG dans des forums consultatifs. C'est une tradition déjà bien établie, dans les Etats membres de l'UE, que de prendre part à ces forums. Et les expériences de ce genre se sont multipliées au cours de la première décennie du XXI^e siècle, ce dont témoignent déjà différents documents.

Les faiblesses qui sont pointées sont à la fois d'ordre contextuel (le fait de justifier des décisions déjà prises, les discours sans fin ou simplement rhétoriques, les effets de propagande et la mesure floue des impacts) et procédural (délais impartis inadaptés, formalisme, absence de retour, exercice technique, flou dans les modalités de prise de décisions). Bien que l'importance de ces faiblesses diffère selon les contextes socio-économiques, le tableau qui ressort de l'ensemble fait apparaître une même tendance dans toute l'Europe.

Le rôle d'intermédiaire des ONG dans la représentation des acteurs sociaux les plus faibles et ses limites : le point de vue d'EAPN

Les réseaux nationaux du Réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) ont signalé à de multiples reprises les limites de ce rôle d'intermédiaire, que ce soit à l'occasion de l'année européenne 2010, des programmes nationaux de réforme, des mesures anticrise, de l'attribution des fonds structurels ou des plans nationaux d'action pour l'intégration sociale. La participation des ONG de lutte contre la pauvreté et des personnes démunies est insuffisante. Les contacts avec les structures décisionnelles se résument à des réunions d'information et des processus de consultation de bas niveau, dont l'impact est minimal, voire nul. La nécessité d'engager toutes les politiques dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'établir un nouveau contrat social n'est pas prise en compte, la consultation se faisant essentiellement avec les ministères sociaux et les départements « pauvreté ». La participation des citoyens à l'élaboration des politiques est, comme chacun sait, d'une faible efficacité et le partenariat n'est pas satisfaisant. Parce que le phénomène d'exclusion est mal compris, la participation se limite à l'intégration formelle de personnes démunies, ou d'ONG les représentant, au sein de forums politiques. Dans l'esprit de beaucoup, la participation se résume ainsi à une simple présence ou au simple fait d'adhérer à une structure, sans que cela ait le moindre caractère d'intégration sociale. Les limites de ce rôle d'intermédiaire des ONG sont bien illustrées par les commentaires suivants, recueillis dans le cadre du travail fait par EAPN dans divers pays européens :

EAPN Autriche : « On nous a dit de ne pas prendre cet exercice trop au sérieux, et surtout de ne rien en attendre en termes d'impact, car les politiques sont "définies par le seul gouvernement". »

EAPN Italie : « La société civile n'est jamais impliquée. Tout se passe à huis clos. »

EAPN Allemagne : « La participation semble se limiter à un échange coopératif entre autorités publiques. Il peut y avoir d'autres parties prenantes, mais en réalité ce sont les autorités qui dirigent l'opération. »

EAPN Slovaquie : « Il s'agissait essentiellement de coopération interdépartementale, coordonnée par le ministère des Finances. [...] Tous les ministères, autorités centrales, gouvernements régionaux, représentants d'employeurs et de salariés étaient invités à participer. »

Dans ce constat de carence dont ils tentent de faire part, les réseaux nationaux EAPN font les recommandations suivantes : « Il faut insister sur la nécessité d'impliquer plus sérieusement les ONG dans le processus des fonds structurels, et de donner plus de sens à leur participation. La participation se limite trop souvent à un dialogue entre organismes publics, sans qu'aucune place soit faite, dans bien des cas, aux ONG. Le principe du partenariat devrait s'appliquer au niveau à la fois du projet (dans la conception, le contrôle, l'évaluation) et de la gouvernance (par le fait de prendre part aux décisions), notamment dans les comités de surveillance et dans le choix des méthodes (de contrôle, d'évaluation, de choix des indicateurs), ce qui suppose des structures et des règles favorisant la mise en pratique du principe de partenariat. Pour être effective, la participation suppose également que soient impliqués une large gamme d'organisations de la société civile représentant les groupes cibles, dont des ONG d'intégration sociale et des individus vivant dans la pauvreté, mais aussi les réseaux/plates-formes antipauvreté (comme EAPN) qui se battent pour l'adoption de stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté.

Il existe à côté de cela des structures de base principalement constituées de personnes en situation de pauvreté, qui défendent leurs intérêts en affirmant leur indépendance à l'égard de toute institution. Ces cas rares sont souvent le produit d'un processus de formalisation de l'action collective et se situent à mi-chemin entre les mouvements sociaux et les structures faisant fonction d'intermédiaires. L'exemple ci-dessous, qui concerne des sans-abri, nous vient de Belgique, mais a pris depuis une dimension européenne.

Le syndicat européen de sans-abri, parti de Belgique

Le DAK

Le Daklozen Aktie Komitee (Comité d'action des sans-abri) a vu le jour à Anvers au début de 1997 à l'occasion de l'occupation par un groupe de personnes sans abri d'un immeuble de logements sociaux vide. L'occupation d'immeubles, accompagnée d'initiatives sociales (de logement, de cuisine) et culturelles organisées par des bénévoles, est restée pendant plusieurs années le cœur de l'activité du DAK. Aujourd'hui le DAK représente les intérêts des citoyens sans abri. C'est un genre de syndicat – toujours tenu par des bénévoles – qui propose un soutien juridique et social, mais qui tente aussi de gagner en influence politique par divers moyens : il envoie des lettres ouvertes aux politiciens ou aux fonctionnaires assurant des responsabilités dans le domaine ; il demande à des élus locaux d'intervenir au conseil municipal ; il porte plainte auprès des autorités supérieures ; il écrit des tracts et organise des manifestations ; il essaie d'attirer l'attention de la presse. Et, en parallèle, il participe, avec les autorités, les services sociaux et quelques autres acteurs, à des moments de concertation sur des questions touchant aux personnes sans abri, au logement, aux services, etc. Il y a quelques années de cela, le DAK est devenu, après moult débats internes, membre du réseau participatif officiel de personnes démunies baptisé Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord Voeren (Réseau flamand d'associations où les pauvres s'expriment). Ce réseau est, comme son nom l'indique, constitué de personnes confrontées à la pauvreté dans différentes parties de Flandre. Des membres du DAK et d'autres associations se retrouvent dans des groupes de travail où l'on discute de logement, de la vie des personnes sans abri, d'accès à l'énergie, etc. Ils y élaborent des points de vue et des propositions politiques sur la base des opinions formulées par les personnes concernées. Ces propositions sont ensuite défendues par les membres des associations auprès des ministères du Logement, des Affaires sociales et de la Pauvreté dans le cadre d'une concertation verticale. D'un côté, le DAK travaille ainsi avec les structures officielles pour promouvoir la participation des personnes en situation de pauvreté, de l'autre il poursuit son chemin de façon totalement indépendante. Koen Calliauw, son fondateur et président, a pour mot d'ordre : « Directement du caniveau au ministère. »

Le Front

En 1997 a vu le jour, à l'occasion de la campagne nationale pour l'attribution d'une adresse de référence aux personnes sans abri, le Front commun des SDF/Gemeenschappelijk Daklozenfront. Ce front est composé de trois principales organisations, dirigées par des personnes ayant fait l'expérience de la pauvreté : Solidarités nouvelles (Charleroi), Chez nous – Bij Ons (Bruxelles) et DAK (Anvers), et couvre les trois régions, Wallonie, Flandre et Bruxelles. Depuis, le Front s'est employé à promouvoir des lois plus favorables aux sans-abri et à faire appliquer celles qui existent, comme la loi sur l'adresse de référence. Il publie le *Guide du sans-abri*, en collaboration avec le Service public fédéral belge pour l'intégration sociale. Bon nombre d'autorités refusent de se conformer aux lois, ou imposent des conditions qui ne sont pas prévues par la loi, si bien que, en Belgique, nombreuses sont les personnes sans logement qui sont privées de leurs droits fondamentaux. En cas de flagrant délit de refus d'appliquer la loi de la part d'une municipalité ou d'un centre public d'action sociale, le Front réagit collectivement. Il participe aux concertations nationales qui concernent les sans-abri. Il est totalement indépendant, mais collabore avec d'autres acteurs à divers projets et est parfois invité à prendre part à des études scientifiques.

En 2010, le Gouvernement belge, qui à l'époque assurait la présidence de l'Union européenne, a demandé au Front de faire une enquête sur la situation des personnes sans logement dans les différents pays de l'UE. Cela se passait dans le cadre de la Conférence de consensus européenne sur le « sans-abrisme » des 9 et 10 décembre 2010. Des sans-abri de huit pays ont finalement pris part à l'enquête, individuellement ou dans le cadre d'associations. Au cours des rencontres organisées, le principe de mise sur pied d'un réseau participatif européen de sans-abri a été adopté. C'est d'ailleurs l'une des recommandations formulées dans le rapport d'enquête « Consultation européenne des personnes sans logement 2010 ». Le jury de la conférence de consensus a recommandé dans son propre rapport (« Recommandations politiques du jury ») la constitution de réseaux participatifs de sans-abri, afin que ceux-ci puissent prendre part aux décisions, en tant qu'individus et qu'usagers des services, et participent au développement de politiques en faveur des personnes sans logement.

Le European Union of Homeless (EUH)

En mai 2011, à l'invitation du Front commun des SDF et avec le soutien du Réseau de lutte contre la pauvreté de Belgique, des sans-abri de pays divers qui avaient participé à l'enquête en 2010 se sont de nouveau rencontrés à Bruxelles. Après deux jours de débat, ils ont décidé de créer un réseau participatif européen pour la mise en œuvre de politiques en faveur des sans-abri, baptisé European Union of Homeless (EUH, Syndicat européen des sans-abri). L'EUH a pour membres fondateurs l'Armutsnetzwerk d'Allemagne, le Daklozen Aktie Kollektief des Pays-Bas, le Comité des

sans-logis de France et le Front commun des SDF de Belgique. Peu après, le secrétariat d'État à la Pauvreté de Belgique lui a attribué une subvention pour le montage de l'organisation – aide qui s'inscrit dans le suivi des résultats de la conférence de consensus. En février, l'EUH a été rejoint par un cinquième adhérent, Á Varos Mindenkie de Hongrie.

Les défis sont nombreux pour l'EUH, la principale question étant : comment gagner une influence politique au niveau européen ? L'EUH souhaite rester indépendant, élaborer ses propres projets, ses propres positions et faire entendre sa propre voix.

► Des formes nouvelles d'auto-organisation et des mouvements spontanés qui rompent le silence

Malgré les obstacles qui, dans les dynamiques démocratiques contemporaines, s'opposent de fait à la participation à la vie publique, et malgré les difficultés propres aux plus marginalisés, on a vu fleurir en Europe, sur le terrain du logement, des droits sociaux, du chômage, de l'absence de papiers, des mouvements nés à l'initiative de précaires et de groupes touchés par la pauvreté ou l'insécurité. Leurs registres d'action sont variés : réquisition de logements vacants, grèves de travailleurs en situation irrégulière (dans la restauration, le bâtiment, le nettoyage), occupations de locaux administratifs (d'agences pour l'emploi, par exemple). Certains réussissent à s'attirer la solidarité d'organisations politiques ou syndicales, d'autres non. Certains débouchent sur des initiatives législatives, d'autres s'essouffent, disparaissent pour ensuite réapparaître sous d'autres formes, comme les dites « émeutes » qui ont récemment explosé en Grèce, au Royaume-Uni, en France ou en Italie, pour des raisons chaque fois spécifiques, mais qui toutes ont donné lieu à des affrontements de citoyens (appartenant souvent, mais pas toujours, aux groupes les plus démunis) avec les forces de l'ordre et à des actes de destruction. Ces actions n'apparaissent pas immédiatement comme politiques et sont souvent assimilées à des délits de droit commun, à de « l'infra-politique », etc. Pourtant, la coïncidence presque parfaite entre les lieux où elles se produisent – et où vivent les protagonistes – et les « déserts » de la participation électorale et partisane devraient conduire à s'interroger sur leur signification politique. Rappelons que les jacqueries (à la campagne) et les « journées » (dans les villes) étaient le mode ordinaire d'action du peuple, avant que la structuration d'un mouvement ouvrier n'impose un répertoire d'actions plus organisées, par le recours notamment aux manifestations et aux grèves²⁶².

Les immigrés constituent un cas particulier, car, nous l'avons vu à propos des droits, ils connaissent une forme d'exclusion (ou d'intégration différentielle) spécifique, qui parfois prend l'allure d'un apartheid à l'échelle européenne. En fonction de leur statut juridique – le pire étant incontestablement celui d'individu « en situation irrégulière » – ces personnes se voient contraintes de disparaître de l'espace public, où leur voix ne se fait presque jamais entendre. Le principe démocratique, qui suppose une participation au choix des règles à respecter, se vérifie donc rarement dans leur cas : presque partout, ils sont exclus du droit de vote, et quand ils essaient de s'organiser pour se faire entendre par des voies différentes, il leur est malgré tout plus difficile que pour d'autres de prendre la parole.

« Le droit aux droits », nous suggère Judith Butler²⁶³, n'est en aucun cas un droit que l'on puisse inscrire dans une loi ou dans la Constitution d'un Etat, il n'est donc pas un droit que l'Etat puisse prévoir ou accorder ; en revanche, il y a des situations où ce « droit » obscur, secret, vient à la lumière : quand ceux à qui on ne le reconnaît pas se mettent en mouvement pour le réclamer. A titre d'illustration, Butler évoque les manifestations d'immigrés latinos sans papiers de 2006 à Los Angeles, où les manifestants ont chanté l'hymne américain en espagnol, mettant à mal le principe « une seule langue pour un seul peuple » que tout Etat-nation prétend au fond imposer. Mais peut-être restons-nous, avec cet exemple, encore trop dans le champ d'action classique : celui des sujets qui arrivent à s'imposer dans la sphère de visibilité qui jusque-là les ignorait, proposant un nouveau « nous », un « nous » pluriel ; qui, en la manifestant publiquement, affirment que leur présence est un droit. Il existe en effet des moyens de se manifester dans l'espace public encore moins prévisibles.

262 Voir notamment Thompson E. P., *La formation de la classe ouvrière anglaise*, op. cit., et Farge A. et Revel J., *Logiques de la foule. L'affaire des enlèvements d'enfants*, op. cit.

263 Butler J. et Spivak G. C., *L'Etat global*, Editions Payot, Paris, 2007.

La mobilisation des immigrés de Rosarno (Italie)

« Nous sommes les travailleurs qui ont été obligés de quitter Rosarno après avoir revendiqué nos droits. Nous travaillions dans des conditions inhumaines. Nous vivions dans des usines abandonnées, sans eau ni électricité. Notre travail était sous-payé. Nous quittions les lieux où nous dormions chaque matin à 6 heures pour y retourner seulement le soir à 20 heures, et cela pour 25 euros qui ne finissaient même pas tous dans nos poches. [...] Nous ne pouvions plus attendre une aide qui, parce que nous sommes invisibles, parce que nous n'existons pas pour les autorités de ce pays, ne serait jamais arrivée. Nous nous sommes montrés, nous sommes descendus dans la rue pour crier que nous existons. Les gens ne voulaient pas nous voir. Comment quelqu'un qui n'existe pas peut-il manifester ? »²⁶⁴

Le 7 janvier 2010, à Rosarno, petite ville de la province de Reggio Calabria, les travailleurs africains employés à la cueillette saisonnière des oranges et des mandarines, après avoir subi à la sortie du travail une nouvelle intimidation à coups de fusil,

envahissent les principales rues de la zone et mettent en scène une révolte, détruisant des voitures et des panneaux de signalisation, agressant quelques passants, renversant des poubelles. Dans les jours qui suivent, les forces de l'ordre arrêtent quelques immigrés, sans toutefois réussir à empêcher que des habitants de la localité se lancent dans une véritable chasse à l'homme. La réponse du ministre de l'Intérieur sera de faire emmener en toute hâte tous les immigrés de la zone vers des centres de détention. Après avoir accusé les immigrés « clandestins » d'être responsables de ces actes de violence, il s'apercevra que beaucoup d'entre eux étaient en possession d'un permis de séjour. A la fin du mois de janvier, arrivés à Rome, plusieurs de ces immigrés se constituent en collectif et, dès leur première assemblée, décident de publier un communiqué intitulé « Les mandarines et les olives ne tombent pas du ciel », où ils exposent les raisons de leur révolte : des conditions d'exploitation proches de l'esclavage, des ruines ou des usines abandonnées pour dortoirs, des *caporali*²⁶⁵ qui amputent leur paie journalière déjà maigre, parfois des coups de fusil intimidateurs et, au total, une grande invisibilité sur le plan social et politique.

Souvent, « celui qui parle alors qu'il n'a pas à parler, celui qui prend part à ce à quoi il n'a pas de part »²⁶⁶ ne respecte pas les règles constituées de la prise de parole et du « prendre part ». Nécessairement conflictuelle, sa prise de parole peut prendre la forme d'un geste silencieux et son « prendre part », celle de pratiques illégales. Son action ne s'adresse pas nécessairement à l'espace public de la *polis*, elle contourne et bouleverse les règles qui font de son existence une vie de « pauvre » et de « sans part ».

« Comment quelqu'un qui n'existe pas peut-il manifester ? », demandent ainsi les « travailleurs africains de Rosarno ». Question explosive qui renvoie à une autre qui l'est tout autant : comment peuvent ne pas exister des hommes et des femmes qui travaillent, produisent des biens et des services, dorment et se nourrissent, et dont les corps et les vies traversent l'espace public ? Dans cette question, il ne s'agit pas que de visibilité. A orienter l'analyse dans cette seule direction, on risquerait d'apporter des réponses – de signaler, ou au moins de chercher, des espaces d'action possibles – en fonction de vieux critères, de critères qui ne suffisent plus à offrir une photographie exhaustive de la réalité. Dans le monde d'aujourd'hui, la ligne de partage entre possibilité d'agir et « silenciation »²⁶⁷ ne correspond pas totalement à celle qui sépare l'espace public de l'espace privé, ni même à ce qui distingue un espace clos d'enfermement d'un espace de libre circulation. Les existences inexistantes, comme celles des « travailleurs africains de Rosarno » qui, après avoir manifesté, nous demandent comment, n'existant pas, ils auraient pu le faire, occupent le même espace – bien que sur le mode de la suspension – que les existences visibles. Ne pas voir dans leur révolte une modalité d'action capable, par une subversion improvisée de l'espace de leur suspension, de leur invisibilité et de leur « invivabilité », de transformer la dispersion des interlocuteurs en unité, c'est reproduire le « bon ordre » de la *polis* au sein de ces « démocraties emmurées »²⁶⁸ dont les murs sont souvent les corps et les vies des individus. Un ordre où la seule possibilité d'action offerte est d'en appeler en termes vagues aux droits humains, des droits qui, nous l'avons vu, ne semblent garantis par aucune souveraineté, ni par celle de l'Etat-nation ni par celle, multiple et diffuse, des configurations politiques actuelles.

La question des espaces de vie et d'action est donc centrale dans la problématique du rapport entre démocratie et pauvreté. Le découpage et la hiérarchisation des espaces sont la conséquence

264 Assemblea dei lavoratori Africani di Rosarno a Roma, «I mandarini e le olive non cadono dal cielo», Rome, janvier 2010, accessible sur www.storiemigranti.org/spip.php?article680.

265 Le *caporale* est la personne qui recrute les travailleurs pour les amener sur les lieux de travail et qui, à la fin de la journée, leur réclame un pot-de-vin.

266 Rancière J., *Aux bords du politique*, La Fabrique, Paris, 1998.

267 Le fait de rendre silencieux. C'est un terme très courant dans la littérature critique postcoloniale.

268 Brown W., *Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*, Les Prairies ordinaires, Paris, 2009.

des tensions et des rapports de force qui traversent les sociétés. Les villes occidentales ont, ces dernières décennies, géré leurs espaces et les vies qui les traversent sur la base avant tout des principes défensifs prônés par une partie de la population, principes qui s'appuient sur une conception erronée de la sécurité, une conception qui s'est traduite par des choix politiques dont nous allons analyser les origines et les conséquences dans la section qui suit.

3.2. « Sécurité », pauvreté et espaces



Jusqu'à présent, il a été question dans cet ouvrage du problème croissant de l'insécurité matérielle et existentielle et de celle qui naît de l'exposition à la pauvreté et à la précarité. Toutefois, la signification du terme « sécurité » qui prévaut dans les discours officiels, les médias et dans l'opinion publique est en général bien différente : elle a plus à voir avec la peur de l'autre et le besoin de s'en protéger. L'instabilité de l'économie est une source croissante de tensions sociales et de conflits, mais parfois aussi – et sans qu'il y ait de lien systématique entre les deux – de criminalité. Et pourtant ce ne sont généralement pas les personnes visées par les mesures sécuritaires qui en sont responsables. Reste que cette conception abusive de la sécurité qui justifie une attitude défensive est en train d'engendrer une redéfinition des espaces urbains et, par voie de conséquence, des modalités du vivre-ensemble dans les sociétés européennes contemporaines.

► Contrôle, criminalisation et pénalisation de la pauvreté : le cercle vicieux

La réponse coercitive à la pauvreté ne date pas de l'ère moderne²⁶⁹, mais c'est avec le développement du capitalisme industriel que l'association de la pauvreté à la criminalité tend à

269 Dès le Moyen Âge, les « fainéants », les « vagabonds », les « oisifs », les « mendiants » et autres « gens sans aveu » constituaient une cible privilégiée des mesures de police. Il s'agissait à l'époque d'assurer l'ordre dans la rue tout en normalisant les comportements. Voir Napoli P., *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003, p. 48.

s'imposer. Avec les transformations du statut juridique de la propriété à la fois foncière – en raison d'une agriculture qui s'intensifie – et commerciale et industrielle – liées à l'essor des ports, des grands entrepôts, à la construction d'ateliers de grande envergure –, une distinction s'opère peu à peu entre l'« illégalité » des biens et l'« illégalité » des droits. « La manière dont la richesse tend à s'investir, selon des échelles quantitatives toutes nouvelles, dans les marchandises et les machines suppose une intolérance systématique et armée à l'illégalisme », écrit Michel Foucault. « Avec les nouvelles formes d'accumulation du capital, des rapports de production et de statut juridique de la propriété, toutes les pratiques populaires qui relevaient, soit sous une forme silencieuse, quotidienne, tolérée, soit sous une forme violente, de l'illégalisme des droits, sont rabattues de force sur l'illégalisme des biens. Le vol tend à devenir la première des grandes échappatoires à la légalité, dans ce mouvement qui fait passer d'une société du prélèvement juridico-politique à une société de l'appropriation des moyens et des produits du travail. »²⁷⁰ Les petites illégalités auparavant tolérées comme une forme de droit d'usage sont désormais pourchassées comme des infractions pures et simples et punies en tant que telles. Tel est le fondement des systèmes judiciaires et des institutions coercitives qui se développent alors et qui vont s'orienter en priorité vers la répression de ces comportements associés aux personnes en situation de pauvreté.

Ce rappel n'est sans doute pas inutile, vu la surreprésentation actuelle de ces milieux dans les prisons des Etats occidentaux – et, parallèlement, la très faible répression de la délinquance « en col blanc » (en France, en 2000, le risque d'emprisonnement était ainsi, à âge égal, 4,8 fois plus élevé pour les ouvriers que pour les cadres supérieurs, et parmi les détenus on comptait 50 % d'ouvriers contre 3,3 % de cadres supérieurs²⁷¹).

C'est à partir de la décennie 1970 que commencent à apparaître des politiques de « loi et ordre » (*law and order*) qui, si elles ne ciblent pas explicitement les personnes en condition de pauvreté, vont constituer un formidable accélérateur de leur pénalisation. Ainsi, la « guerre à la drogue » lancée en 1971 par le Président des Etats-Unis Richard Nixon et poursuivie par ses successeurs va-t-elle se traduire par une flambée du nombre d'incarcérations pour usage de stupéfiants, ciblant notamment les plus vulnérables au contrôle policier, à savoir ceux qui les consomment dans la rue. En 1975, un détenu fédéral sur quatre l'était pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS) ; vingt ans plus tard, on était passé à 61 %²⁷². En Europe, on observe des dynamiques similaires, bien qu'elles se soient imposées plus tardivement – à partir du début des années 1990 surtout – et que l'on recoure bien moins souvent à l'incarcération. En Norvège, par exemple, le pourcentage des condamnations pour ILS est passé de 14 % en 1979 à 32 % en 1997²⁷³ ; en France, le nombre des individus mis en cause par la police pour ILS a été multiplié par 48 entre 1974 et 2008.

Avec des variations dans le temps et dans la tonalité, la sécurité se politise dans la plupart des pays européens : quelle que soit leur couleur politique, les gouvernements font tous de cette question un cheval de bataille électoral. En 1979, Margaret Thatcher arrive au pouvoir au Royaume-Uni sur la base du programme « Law and order », qui prévoit plus de policiers, plus de lois pénales (*criminal laws*) et plus de prisons. Vingt ans plus tard, le New Labour poursuit dans cette voie en faisant son argument de campagne de la formule « Sévères avec le crime, sévères avec les causes du crime » (*Tough on crime and tough on the causes of crime*), un argument largement repris en 1998 par Gerhard Schröder, candidat du SPD au poste de chancelier en Allemagne, qui dut ensuite faire quelque peu marche arrière en raison des réticences de son propre parti et de ses alliés Verts. En France, le Premier ministre socialiste Lionel Jospin, élu en juin 1997, après avoir déclaré que « la première des libertés est la sécurité », s'engage à son tour dans une voie qui sera suivie avec constance et insistance par ses adversaires conservateurs revenus au pouvoir en 2002.

Cette montée de la thématique sécuritaire s'est traduite par une multiplication de lois réprimant plus durement les petits délits et par un engagement plus marqué des forces de l'ordre pour les faire appliquer. En France, la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 sanctionne désormais pénalement les regroupements dans les halls d'immeuble, le « racolage passif » en matière de prostitution, la « mendicité agressive » et la « fraude d'habitude » dans les transports publics. Au Royaume-Uni, le vice-Premier ministre libéral-démocrate Nick Clegg s'est alarmé des « milliers d'infractions » nouvelles inscrites au Code pénal par ses prédécesseurs travaillistes. En Espagne, le nouveau Code pénal (*Ley Orgánica 10/1995*, du 23 novembre 1995) prévoit une répression nettement plus sévère de certains délits, dont ceux liés aux stupéfiants.

270 Foucault M., *Surveiller et punir. La naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975, p. 102-103.

271 Cassan F. et al., « L'histoire familiale des hommes détenus », *Insee Première*, n° 706, 2000.

272 Wacquant L., *Punir les pauvres ; le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, Marseille, 2004.

273 Christie N., *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Autrement, Paris, 2003, p. 76.

Ces politiques sont le plus souvent sous-tendues par des représentations des groupes visés qui leur attribuent une irréductible altérité. Comme le souligne David Garland, « le délinquant, c'est "l'autre, cet étranger", quelqu'un qui appartient à un groupe social et ethnique distinct, dont les attitudes et la culture – et peut-être même les gènes – n'offrent que peu de ressemblance avec les nôtres. C'est une criminologie qui fait son fonds de commerce des images, des archétypes, des angoisses et de la suggestion plutôt que des analyses prudentes et des résultats de recherche, c'est un discours politisé de l'inconscient plutôt qu'une forme rationnelle de savoir empirique. [...] Les politiques punitives se fondent sur la caractérisation des délinquants comme "loubards", "prédateurs", "monstres sexuels", "mauvais" ou "méchants", membres d'une "sous-classe", chacun d'entre eux étant l'"ennemi désigné", dans une culture dominante exaltant les valeurs familiales, l'entreprise individuelle et les limites de l'aide sociale²⁷⁴ ».

Le « syndrome de la vitre cassée » : de la protection sociale au contrôle

On observe actuellement un resserrement du contrôle pesant sur les populations précarisées au sein même des organismes sociaux. « Le souci louable d'une plus grande efficacité dans l'action sociale conduit en effet à placer les populations démunies sous une supervision d'autant plus étroite et tatillonne que les diverses bureaucraties chargées de traiter l'insécurité sociale au quotidien – agence pour l'emploi, services sociaux, caisses d'assurance-maladie, hôpitaux, offices de logement public, etc. – systématisent leur collecte d'informations, mettent leurs banques de données en réseau et coordonnent leurs interventions »²⁷⁵, explique Loïc Wacquant. L'un des objectifs implicites de cette meilleure coordination est d'empêcher qu'un même individu se présente à différents organismes sous différentes qualités²⁷⁶ – donc d'éviter que les bénéficiaires exploitent le « jeu entre les lignes ». C'est particulièrement net en Hollande, où, depuis 1998, les fichiers des services sociaux et fiscaux sont directement connectés. Dans d'autres pays comme la Belgique ou la France, ces connexions peuvent prendre des formes moins systématiques, au niveau local notamment.

L'encadrement des chômeurs n'échappe pas à cette tendance. Certes, leur mise sous tutelle est aussi ancienne que leur indemnisation. A la fin du XIX^e siècle, les caisses de secours syndical faisaient déjà une distinction entre ceux qui méritaient qu'on leur vienne en aide et ceux dont les efforts pour trouver du travail étaient jugés insuffisants. Mais, avec le développement du *workfare* à partir du milieu des années 1990, ce contrôle est devenu une préoccupation publique de première importance un peu partout en Europe. Les orientations libérales que partagent pour une bonne part les élites politiques et administratives nationales, converties aux nécessités de la rigueur budgétaire et convaincues des effets pervers de l'État providence, ont fait de cette question une priorité²⁷⁷. Il serait nécessaire, désormais, de limiter le coût de l'indemnisation d'un chômage devenu massif en restreignant le nombre des ayants droit. Les « faux

chômeurs », les auteurs d'« abus », les « assistés », voire les « profiteurs » deviennent ainsi la cible d'un contrôle accru. Les mesures de durcissement des exigences à l'égard des demandeurs d'emploi s'imposent peu à peu dans tous les États européens, justifiées par un discours moral qui n'est pas sans rappeler celui de l'Angleterre élisabéthaine condamnant « les mauvais pauvres ». Présentés comme responsables de leurs maux, ils sont mis en demeure d'y apporter une solution (c'est-à-dire d'accepter ce qu'on leur offre), sous peine d'être sanctionnés par une radiation permanente ou temporaire ou par la perte de leurs indemnités.

Mais nous pouvons aller plus loin encore dans l'analyse.

L'expertise sociale bureaucratique née pour innover les politiques de protection sociale s'est convertie, dans les dernières décennies, aux politiques de « tolérance zéro » popularisées et proposées comme modèle dans les années 1990 par le maire de New York, Rudolph Giuliani, des politiques dont les fondements théoriques ont été formulés par le criminologue en chef de la nouvelle droite, James Q. Wilson, et par le politologue George Kelling, dans un article paru en 1982 dans la *Monthly Review*.

Le titre de cet article, « Vitres cassées », suffit déjà à suggérer l'existence d'un lien étroit entre dégradation urbaine, négligence et criminalité. Selon le point de vue écologico-comportemental des auteurs, quand on laisse un environnement urbain se dégrader, quand on laisse se perpétrer sans réagir des actes de vandalisme, celui-ci devient vite le terrain de comportements délictueux. Si – pour reprendre l'exemple qui sert de titre à l'article – une vitre dans un immeuble abandonné est cassée et n'est pas rapidement remplacée, toutes les vitres seront bientôt cassées, et l'on assistera à une escalade dans les comportements délictueux : quelqu'un entrera clandestinement dans l'immeuble, qui finira par être vandalisé. A en croire Wilson et Kelling, la dégradation urbaine, due au manque d'attention des autorités, invite à penser qu'il est facile de commettre des actes délictueux et habitue la population à des niveaux de

274 Garland D., « Les contradictions de la "société punitive". Le cas britannique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 124, 1998, p. 64.

275 Wacquant L., *Les prisons de la misère, Raisons d'agir*, Paris, 1999, p. 116-117.

276 « Les différentes images de lui-même qui lui sont habituellement renvoyées à tous les niveaux de son entourage finissent ici par se retrouver réduites, derrière son dos, à une seule », écrit le sociologue Erwin Goffman. Voir Goffman E., *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Les éditions de Minuit, Paris, 1968, p. 214-218.

277 Dubois V., « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, vol. 1, n° 21, 2007, p. 73-95.

déviante de plus en plus élevés, ce qui favorise l'émergence de cultures criminelles.

La recette de la lutte contre la criminalité qui se dégage implicitement de cette vision des choses est assez claire : au lieu de simplement punir les auteurs de délits une fois ceux-ci commis, la police doit prévenir les actes délictueux en « protégeant l'ordre ». Nous devons protéger l'ordre et les valeurs partagées dont se nourrit le sentiment d'appartenance à la communauté : par ce biais, les villes seront naturellement protégées de la délinquance. Si l'on veut vaincre la criminalité, aucune « vitre cassée » ne doit être laissée à la vue des citoyens : il faut sévir contre tous ceux qui sont socialement marginaux ou potentiellement dangereux.

On remarquera que nos deux théoriciens de la tolérance zéro ne s'intéressent pas aux raisons des comportements « déviants » – ne cherchent pas, par exemple, à savoir s'ils sont l'expression d'une injustice sociale ou s'ils signalent un problème qu'il serait bon de résoudre. La seule

chose qui compte à leurs yeux, c'est d'empêcher que des conduites « inciviques » se manifestent en public.

Jeunes consommateurs de hachisch (qui, il y a vingt ans, étaient traités comme clients potentiels des services de santé), mais aussi jeunes militants des mouvements sociaux, immigrés, graffeurs (qui, il y a vingt ans, relevaient du marché de l'art), sans-abri, tous, en somme, deviennent des « briseurs de vitres ». L'idée que l'on se fait du délinquant a donc changé : il n'est plus « l'individu à risque » qu'il s'agirait de resocialiser, mais « l'individu générateur de risque » de par son style de vie. Les stratégies de contrôle, en conséquence, ne ciblent plus le « déviant » ou le « délinquant », mais des catégories d'individus forgées sur la base d'informations recueillies par les experts des bureaucraties – des bureaucraties que nous considérons, hier encore, comme des organes d'intégration sociale. Désormais, ce sont les individus entrant dans ces catégories qui font l'objet du travail de surveillance, d'enfermement et de dissuasion.

Ces formes d'« intolérance officielle » ont été dénoncées par Peter Schieder, alors président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « L'ensemble de la classe politique de la plupart de nos pays s'est, à des degrés divers, servi de la répression comme principal moyen de lutte contre la criminalité et l'immigration. Le durcissement des peines et le développement de la police font gagner des voix ; les mesures préventives – qu'il s'agisse d'investissements sociaux à long terme dans les écoles, de l'emploi et des programmes de jeunesse – n'en font pas gagner. Lorsqu'on discute d'immigration, c'est presque toujours en termes négatifs, comme d'une menace pour notre sécurité, notre prospérité, notre identité culturelle et même nos valeurs. »²⁷⁸ En ce sens, la focalisation des politiques sur les « pauvres » – entendus comme l'agrégat hétérogène de toutes les fractions du sous-prolétariat national et étranger – participe d'une démagogie punitive dont les effets sont tout à la fois réels et symboliques : réels lorsque les législations s'appliquent – même atténuées par les résistances des juges, voire des forces de police – ou que la priorité est donnée à la répression des consommateurs de stupéfiants ; symboliques dans la mesure où il s'agit parfois de discours, d'effets d'annonce, non suivis de mesures d'application concrètes.

► La poussée sécuritaire : « loi et ordre » dans les politiques de gestion de l'espace public



278 Schieder P., « Exploiter la peur au lieu de la surmonter ? » in Conseil de l'Europe, *L'approche de la sécurité par la cohésion sociale*, coll. « Tendances de la cohésion sociale », n° 11, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.

Les politiques dont il vient d'être question ont comme première conséquence de réduire l'accès de plusieurs groupes à l'espace public. Dans la plupart des pays européens, l'espace public est en effet réservé prioritairement aux groupes sociaux détenteurs de valeur, que ce soit comme producteurs ou comme consommateurs²⁷⁹. La commercialisation et la privatisation de l'espace public se traduisent ainsi par l'exclusion des moins bien lotis et par la criminalisation de l'usage non commercial de cet espace. Priorité est donnée aux consommateurs potentiels : ceux qui ne consomment pas ou dont la présence menacerait la consommation sont exclus. Au nom de la « prévention situationnelle », des formes d'aménagement de l'espace s'imposent ainsi qui visent à chasser les « populations indésirables » de certains lieux.

Welfare queens et *underclass* aux Etats-Unis, « racaille » et « sauvageons » en France, *chav* au Royaume-Uni, *chusma* et *yonqui* en Espagne, *plebaglia* en Italie... tels sont les termes qui, dans le débat public, servent désormais à désigner les groupes que l'on veut stigmatiser – des termes qui trahissent clairement le racisme social de ceux qui les emploient²⁸⁰. Dans l'espace urbain, ces groupes sont soumis à des formes de contrôle particulièrement envahissantes.

Espace public, « sans-abrisme » et migrations

Plusieurs chercheurs²⁸¹ font une distinction entre l'espace public extérieur, l'espace public intérieur et l'espace semi-public, dans lequel ils placent les lieux privés ouverts théoriquement à tous, tels les centres commerciaux et, dans certains pays, les espaces liés au transport, comme les gares. Ces trois types d'espaces sont traversés par des conflits où les intérêts des plus marginalisés, et notamment des personnes sans-abri, sont rarement pris en compte. Or, l'espace public joue un grand rôle dans la vie des personnes sans toit : c'est le lieu où elles exercent un ensemble d'activités quotidiennes, dont l'hygiène personnelle ; ce peut être aussi un lieu où se procurer des ressources (par récupération de matériel, mendicité, vente de journaux de rue, etc.) ; et c'est un lieu de socialisation. Sans compter que, les dispositifs d'hébergement d'urgence étant souvent insuffisants ou perçus comme peu sûrs en raison du contrôle administratif, des vols, etc., des milliers de personnes sont contraintes de dormir dans la rue – en France, selon la Fondation Abbé Pierre²⁸², ce sont 33 000 personnes qui dorment habituellement dans un lieu non destiné à l'habitation (rue ou abri de fortune) ou dans des centres d'hébergement d'urgence.

Dans les espaces semi-publics, l'exclusion des personnes privées de logement est particulièrement visible : les accès sont souvent contrôlés par des vigiles et les comportements surveillés par des services de sécurité. Sans compter que leur règlement exclut souvent explicitement la présence de sans-abri. Dans celui du métro de Budapest, par exemple, on lit que

« les personnes qui perturbent les autres passagers par leur intoxication ou en portant des vêtements sales peuvent être exclues de l'usage du métro »²⁸³. L'exclusion peut aussi se faire de façon plus subtile, en instaurant par exemple l'obligation de détenir un billet de train pour avoir accès à la salle d'attente d'une gare.

Mais on peut également limiter l'accès à l'espace public en jouant sur l'équipement mis à disposition. Julien Damon²⁸⁴ soulève le cas des bancs publics : que ce soit dans les parcs, les jardins ou les lieux de transport, les bancs sont devenus moins confortables – on ne peut plus s'y allonger – ce qui empêche d'y stationner trop longtemps. Cette technique qui consiste à rendre indésirable la permanence dans un lieu pénalise l'ensemble des utilisateurs et contribue à la désaffection de la population envers l'espace public.

L'expulsion par les services de sécurité se fait souvent de façon violente. Des mauvais traitements à l'égard de personnes sans logement ont été relevés notamment dans des gares, comme celle de Bruxelles-Midi en Belgique²⁸⁵. Plusieurs études montrent que, dans de nombreux pays européens, la violence est plus marquée lorsqu'il s'agit de services de sécurité privés – les chercheurs Tosi et Petrillo²⁸⁶ signalent ainsi que, dans la gare de Naples, ceux-ci sont plus agressifs envers les groupes marginalisés que les polices locale et nationale.

Plusieurs cas ont été relevés d'élus locaux ou de responsables d'espaces semi-publics ayant ouvertement déclaré qu'ils comptaient tenir les personnes sans toit à l'écart de leur circonscription ou de leur

279 MacLeod G., «From urban Entrepreneurialism to a "Revanchist city"? On the spatial injustices of Glasgow's renaissance», *Antipode*, Blackwell Publishing, Leeds, 2002.

280 Les émeutes qui ont secoué le Royaume-Uni durant l'été 2011 ont été de ce point de vue emblématiques. On a vu fleurir des sites internet comme Vermine Chav (www.chavscum.co.uk), des publicités d'agences de voyages proposant des séjours dans des îles «garantis sans chavs», des cours d'autodéfense «pour se protéger des chavs», ou des campagnes appelant à leur «stérilisation». Le *Daily Mail* du 12 août 2011 (www.dailymail.co.uk) proposait même de «les tuer à coups de gourdin, comme des bébés phoques... Imagine-t-on remplacer chav par «femmes», «homosexuels», «Noirs» ou «Juifs»? Voir Jones O., *Chavs. The demonization of the working class*, Verso, Londres, 2011.

281 Carmona M. (dir.), *Public spaces. Urban spaces*, Architectural Press, Oxford, 2003.

282 Fondation Abbé Pierre, «L'état du mal-logement en France», 17^e rapport annuel, 2012.

283 Meert H. (dir.), *The changing profile of homeless people : conflict, rooflessness and the use of the public space*, FEANTSA, 2006.

284 Damon J., «Pour les toilettes publiques...», in FEANTSA, *La criminalisation des personnes sans abri. Sans-abri en Europe*, été 2007.

285 Meert H. (dir.), *The changing profile of homeless people*, op. cit.

286 Tosi A. et Petrillo A., Urban Governance, homelessness and exclusion in Italy. National Report for Italy, Working Group 1, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Brussels, 2006, cité par Doherty J. (dir.), *Homelessness and Exclusion : Regulating public space in European cities*, Surveillance Studies Network, 2008, accessible sur [https://docs.google.com/gview?url=http://www.surveillance-and-society.org/articles5\(3\)/homelessness.pdf&chrome=true](https://docs.google.com/gview?url=http://www.surveillance-and-society.org/articles5(3)/homelessness.pdf&chrome=true).

périmètre.. Hartmut Mehdorn, alors responsable de la Deutsche Bahn, affirmait en 2001 que « les gares ne sont pas le bon endroit pour les sans-abri »²⁸⁷.

Enfin, n'oublions pas le cas des immigrés sans papiers qui cherchent à rejoindre un pays européen et se trouvent bloqués à des points de passage stratégiques tels que ports ou frontières²⁸⁸. Pendant l'attente qui précède la traversée, ils serrent dans les rues, s'abritent dans des bâtiments abandonnés ou s'installent momentanément dans des campements de fortune (en France, à Calais ou à Paris dans les squares proches des gares du Nord et de l'Est²⁸⁹, en Grèce, à Patras)²⁹⁰, des campements qui se

veulent discrets mais dont le maintien ne dépend que de la tolérance des autorités administratives ou policières. Celles-ci peuvent en effet décider à tout moment de les faire évacuer, à la suite de quoi les étrangers se retrouvent enfermés dans des centres de rétention ou condamnés à se réinstaller dans des lieux voisins. Faute de solutions, ils sont ainsi soumis à un harcèlement policier supposé dissuasif, mais restent invisibles aux yeux de la population. Le directeur d'un cabinet de mairie n'a-t-il pas déclaré que « chaque commune du littoral [calaisien] a plus ou moins son camp de migrants; mais, si ces derniers sont en petit nombre et assez invisibles, ce n'est pas un problème »²⁹¹ ?

L'exclusion de l'espace public se fait en premier lieu par l'entremise du droit. Or la légalité de ces mesures administratives est parfois contestable. A Vilnius (Lituanie), des zones « sans alcool » où il est interdit de faire la manche ont ainsi fait leur apparition. A Rotterdam (Pays-Bas), le fait de « rôder », de consommer de l'alcool dans un espace public ou encore de dormir dans un endroit non prévu à cet effet est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 2 500 euros ou d'une peine d'emprisonnement de trois mois au maximum²⁹². Sans compter que, depuis les années 2000, certains pays, notamment la Slovaquie, inscrivent la pénalisation de la mendicité et du fait de dormir dans la rue dans des lois nationales.

En janvier 2006, la ville de Barcelone a édicté une « ordonnance civique » dont l'objectif est d'« éviter toutes les conduites qui peuvent perturber la vie en commun et [de] réduire les comportements inciviques dans l'espace public »²⁹³, et qui s'applique à l'ensemble des lieux publics (rues, places, parcs, plages, etc.) de la ville, aux transports en commun, aux administrations ou aux entreprises assurant une mission de service public. Sans présager d'éventuelles suites pénales, elle introduit un traitement contraventionnel d'une série de pratiques comme les graffitis et les peintures, les jeux de hasard (*trileros*), la mendicité avec enfants ou personnes handicapées, la mendicité « agressive », le lavage des pare-brise aux feux rouges, la vente ambulante, la prostitution de rue, le fait de dormir sur les bancs publics, de répondre aux « nécessités physiologiques » (uriner, cracher ou déféquer) dans la rue, la consommation d'alcool dès lors qu'elle perturbe la tranquillité ou se fait dans des récipients de verre ou d'aluminium, ainsi que les « jeux acrobatiques » avec patins à roulettes, skateboards ou vélos. Les amendes vont de 30 à 3 000 euros, selon la gravité de l'infraction, la fourchette moyenne étant de 750 à 1 500 euros. Au bout de cinq ans d'application, il apparaît que la principale cible de la répression, c'est la vente ambulante (de boissons fraîches, de copies de CD, de DVD, de sacs à main, de lunettes de soleil, de ceintures, etc.) : elle a fait l'objet de 213 000 interventions de la police locale et d'une saisie de 700 000 objets²⁹⁴.

A Paris, un commissaire divisionnaire se félicitait d'avoir, entre mars et novembre 2011, placé en garde à vue plus de 1 000 vendeurs à la sauvette opérant aux abords de la tour Eiffel, mobilisant pour cette mission jusqu'à 50 policiers par jour²⁹⁵.

Mais les mesures les plus drastiques sont sans doute à rechercher au Royaume-Uni. La création des Anti Social Behaviour Orders (ASBO) par promulgation du *Crime and Disorder Act* de 1998 (puis leur extension dans le *Police Reform Act* de 2002 et l'*Anti-Social Behaviour Act* de 2003) permet en effet de poursuivre tout individu dont le comportement « a provoqué, ou était susceptible de provoquer, harcèlement, frayeur ou désarroi chez une ou plusieurs personnes d'un autre foyer que le sien ». A travers les ASBO sont visés les comportements non délictueux mais

287 *Bild am Sonntag*, 14 octobre 2001, cité par Doherty J. (dir.), *ibid.*

288 Romens A.-I., *Zones de non-droit dans l'Union européenne : études des «jungles» de Calais et des «campi di braccianti» de la province de Foggia*, Mémoire du master européen Droits humains et démocratisation, EIUC, Venise, 2010.

289 Voir Sciarba A., *Dalla forma-campo ai «campi di forza». I giardinetti del X arrondissement di Parigi*, *L'altro diritto* – Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, accessible sur www.altrodiritto.unifi.it/frontier/storia/sciarba.htm.

290 Voir Sciarba A., *Storie dal campo di Patrasso. Ordinaria violenza dall'Afghanistan all'Italia*, 13 février 2009, accessible sur www.meltingpot.org/articolo14007.html.

291 Propos recueillis par la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), « La loi des "jungles". La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord », rapport de missions d'observation, mai-juillet 2008.

292 Zuidam P. et Pols G., « La criminalisation de l'exclusion liée au logement et des personnes sans abri à Rotterdam », in FEANTSA, *La criminalisation des personnes sans abri. Sans-abri en Europe*, Sans-abri en Europe, été 2007, accessible sur http://feantsa.horus.be/files/Month%20Publications/FR/FR_summer07_criminalisation.pdf.

293 Ajuntament de Barcelona, « Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona », Acuerdo del Consejo Plenario de 23-12-2005, p. 1.

294 *El Periódico*, 22 janvier 2011.

295 *Le Parisien*, 11 novembre 2011.

« dérangeants » pour le voisinage, comme la consommation d'alcool dans la rue, l'intimidation, l'errance, l'occupation de l'espace public, la fraude dans les transports, etc.

Les ASBO, comme les divers arrêtés ou ordonnances évoqués précédemment, sont indissociables d'une nouvelle conception de la ville, laquelle transparaît de façon très claire dans le discours sur la « renaissance urbaine » britannique²⁹⁶. Il s'agit, dans un contexte de compétition internationale entre villes, d'encourager la « reconquête » des centres-villes par les classes moyennes aisées, en éliminant les poches de pauvreté qui y subsistent parfois. L'« attractivité » des villes passe en effet par la constitution d'un cadre de vie conforme aux aspirations de ces couches sociales et relativement « sûr ». Est-ce un hasard si les politiques improprement dites « de tolérance zéro » portent en réalité le nom de *quality-of-life policing*? C'est un véritable conflit social spatial qui se joue en l'occurrence, avec essentiellement pour enjeu le contrôle des centres-villes et des nœuds de transport comme les gares. Or, dans ce conflit, tous les acteurs ne disposent pas des mêmes moyens pour faire valoir leurs points de vue. Et s'il est vrai que certaines politiques locales de sécurité présentent des aspects fort louables de prise en charge de populations marginalisées, elles n'en opèrent pas moins une séparation spatiale entre « désirables » et « indésirables ». Ceux qui sont perçus comme une menace ou qui ne peuvent pas consommer sont ainsi renvoyés vers des périphéries plus défavorisées²⁹⁷. Et les diverses mesures administratives mentionnées plus haut constituent des outils commodes pour contraindre ceux qui rechignent.

La gestion communautaire de la sécurité et ses limites

Un des reproches faits de façon récurrente aux administrations est de définir leurs priorités en fonction d'enjeux qui leur sont propres plutôt que des « demandes » formulées par les citoyens. C'est particulièrement vrai de la police, souvent accusée de préférer la lutte contre la criminalité à la lutte contre les petits désordres.

La Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS), lancée en 1993, vise à associer citoyens et policiers dans la résolution des problèmes du quartier. Cette coopération passe notamment par l'organisation de réunions à l'échelle d'un secteur de police, baptisées *beat meetings*, dans lesquelles les résidents expriment leurs doléances : ils se plaignent des adolescents qui traînent dans les rues, des coups de feu nocturnes, demandent une amélioration de l'éclairage nocturne, parlent des nuisances provoquées par la consommation d'alcool dans un bar du voisinage ou des problèmes liés à un bâtiment désaffecté, etc. Les policiers présents écoutent, répondent et mettent ensuite en place – seuls ou avec d'autres institutions municipales – des stratégies dites de « résolution des problèmes » (*problem solving policing*).

Cette initiative, qui a été étendue à de nombreuses villes des États-Unis, recueille un large soutien. Entre 1995 et 2003, plus de 550 000 personnes ont participé aux milliers de *beat meetings* organisés dans le cadre du CAPS²⁹⁸. À l'origine, les dirigeants d'associations défendant les droits civiques ont soutenu cette initiative, car ils pensaient qu'elle permettrait de limiter la brutalité policière ou les effets les plus néfastes de la « guerre à la drogue ». Rapprocher la police de la population, renforcer le contrôle citoyen étaient perçus

comme une façon de démocratiser la police. C'est sans doute ce qui explique l'engouement de certains réformateurs européens pour cette expérience. Or, si des progrès considérables ont été enregistrés dans l'attention portée par les policiers aux problèmes de la vie quotidienne, quelques zones d'ombre subsistent. Ainsi, lorsqu'on analyse le profil de ceux qui assistent régulièrement à ces *beat meetings*, on s'aperçoit qu'ils sont majoritairement d'un certain âge (65 % ont plus de 50 ans) et que près de la moitié d'entre eux participent activement à des manifestations, des patrouilles de rue ou des formes de veille²⁹⁹. Ceux qui sont désignés comme à l'origine des problèmes du quartier sont bien entendu absents de ces réunions, tout comme les jeunes et les plus précaires. Leurs points de vue, leurs usages de l'espace public sont donc écartés d'emblée. En ce sens, la coopération entre participants et police vient redoubler sur un mode institutionnel la domination de fait des groupes établis sur ceux définis comme marginaux ou déviants³⁰⁰.

Contrairement à ce qu'il semblait promettre, ce mode de régulation démocratique de la sécurité – que l'on rencontre en Europe sous de multiples vocables (« coproduction de la sécurité », notamment), promu par des organisations diverses, tel le Forum européen sur la sécurité urbaine (Fesu) – apparaît donc comme facteur d'exclusion. En outre, l'expérience montre que réduire la qualité de la vie à des questions de sécurité favorise une approche sécuritaire des problèmes sociaux et oriente l'action des autorités (moyens matériels et personnel) vers ce seul objectif. Des questions aussi diverses que l'environnement d'un quartier, son équipement, la qualité des services publics sont ainsi rabattues sur des problèmes de sécurité. Et le « renouveau démocratique » dont se targue cette approche promet en réalité une culture de la méfiance, du soupçon et de la peur.

296 Colomb C., « Le New Labour et le discours de la renaissance urbaine au Royaume-Uni. Vers une revitalisation durable ou une gentrification accélérée des centres », *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 63, 2006, p. 15-37.

297 Cooper D., « Regard between strangers: diversity, equality and the reconstruction of public space », *Critical Social Policy*, vol. 18, n° 4, 1998, p. 465-492.

298 Skogan W. G. et Steiner L., *CAPS at Ten Community Policing in Chicago. An Evaluation of Chicago's Alternative Policing Strategy*, janvier 2004, p. ii, accessible sur www.ipr.northwestern.edu/publications/policing_papers/Yr10-CAPSeval.pdf.

299 *Ibid.*, p. 14-17.

300 Elias N. et Scotson J. L., *Les logiques de l'exclusion* (1965), Fayard, Paris, 1997.

Les bailleurs sociaux s'inquiètent ainsi des dégradations, troubles de jouissance et occupations des espaces communs, qui augmentent considérablement les coûts de gestion du patrimoine tout en favorisant la vacance des appartements ; les transporteurs publics, des dégradations, de la fraude et des agressions dont peuvent être victimes leurs employés comme leurs clients ; les représentants de l'Education nationale, de la violence qui se manifeste à l'intérieur comme à l'extérieur des établissements scolaires ; et les municipalités, des dégradations (dans les bâtiments municipaux et les rues, commerçantes notamment), des nuisances sonores (en particulier près des bars) et de la présence oisive dans l'espace public de groupes de jeunes, de marginaux, voire de personnes sans abri. Certains accordent également une certaine importance à la prostitution, supposée détériorer l'image des centres-villes. Les préoccupations de chacun de ces groupes ou institutions sont loin de se recouper et surtout de se voir reconnaître la même importance. Finalement, l'accord ne peut donc se faire que sur des catégories suffisamment vagues, comme « la violence » ou « les incivilités »³⁰¹.

Mais, en réalité, tensions et désordres sont le produit des contradictions inscrites au cœur même des modèles de développement promus depuis une trentaine d'années : les efforts faits par les uns pour assurer l'ordre sont réduits à néant par l'organisation du désordre des existences voulue par d'autres. Qu'on le veuille ou non, sécurité publique et sécurité des conditions d'existence sont indissociables. Résoudre cette équation reste un enjeu prioritaire pour qui souhaite instaurer un ordre social plus harmonieux, capable d'assurer le bien-être de tous et pas seulement d'imposer une discipline voulue par quelques-uns.

Ajoutons à cela que les personnes affectées par la pauvreté ou par des formes extrêmes de précarité sont de plus en plus nombreuses, et que leurs formes de contestation ou les manifestations de leur malaise prennent une tournure de plus en plus radicale, ralliant à elles y compris des personnes n'appartenant pas à la classe traditionnelle des « marginaux ». Dans un tel contexte, le nombre de groupes jugés « problématiques », donc visés par les modes actuels de gestion de la vie sociale et des espaces publics, ne peut que grandir. Au point d'amener Adam Crawford à se demander, à propos du Royaume-Uni : « Dans quelle mesure la sécurité locale est-elle un bien public plutôt qu'un club servant les intérêts de ses membres ? »³⁰²

3.3. Limites et potentialités des processus démocratiques

► Le « côté sombre » de la démocratie contemporaine

En conclusion, il est permis de s'interroger sur la validité pratique des principes censés fonder la démocratie : profitent-ils à tous les individus et tous les groupes sociaux vivant dans les sociétés démocratiques ? Et que penser de certains de leurs « effets collatéraux », comme les politiques sécuritaires dont il vient d'être question, qui, dans des moments particuliers comme les crises économiques, deviennent de plus en plus prégnants ?

La démocratisation donne accès à des libertés et des droits nouveaux à des personnes ayant longtemps vécu sous des pouvoirs autoritaires. Mais elle peut aussi réveiller des conflits réprimés par la force sous les précédents régimes, ou engendrés par le traitement de faveur accordé par ceux-ci à des régions et groupes spécifiques, qui attise les jalousies et les désirs de vengeance. Cela vaut notamment pour des pays multiethniques ou multiconfessionnels où certains groupes ou régions ont été dominés par d'autres. Des procédures démocratiques, même officiellement instaurées, ne peuvent à elles seules régler de tels conflits, puisqu'elles émanent de la majorité. La définition du *démós* ne peut être confiée à un seul groupe ou même à une large majorité. Les minorités résidentes ou les groupes socialement défavorisés, tels les Roms, doivent également pouvoir y prendre part.

C'est pourquoi il convient de souligner une fois encore le caractère normatif de la démocratie, des droits humains fondamentaux et de l'Etat de droit. Dans ce domaine, les inquiétudes des minorités résidentes ou celles des immigrés plus récents ont tendance à se rejoindre. Ces groupes ont souvent été et sont encore potentiellement confrontés à des réactions de violence ou de xénophobie de la part de la majorité ethnique ou de certains de ses éléments, réactions souvent suscitées par le discours de politiciens populistes. Cela soulève plusieurs questions. Est-ce le mépris de la dimension normative de la démocratie et de ses implications juridiques qui

301 Bonelli L., *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, La Découverte, Paris, 2010, p. 302-303.

302 Crawford A., « Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au pays de Galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements », *Déviante et Société*, vol. 25, n°4, 2001, p. 450.

distingue les partis ou mouvements populistes – souvent réunis autour d’une forte personnalité – des partis ou mouvements véritablement démocratiques³⁰³ ? Ou s’agit-il d’une dégénérescence constitutive de toute démocratie, de son « côté sombre » ? Et dans ce cas, la démocratie a-t-elle développé les instruments qui lui permettraient de s’en protéger ?

Il n’est pas rare de voir jusqu’aux groupes les plus défavorisés de la société, notamment de chômeurs ou de personnes moins instruites vivant dans des conditions difficiles, s’en prendre à des minorités ethniques ou à des immigrés. La fierté nationaliste et les différents symboles par lesquels elle se manifeste servent en effet d’exutoire à leur propre détresse. La mobilisation démocratique de ces groupes peut alors se retourner contre les principes normatifs mêmes de la démocratie. Dans les pays où ils ne sont pas contenus par de solides institutions juridiques fondées sur ces principes ou sur l’engagement civique, ces mouvements pourraient bien conduire au retour de régimes de type fasciste.

Des raisons profondes expliquent ce phénomène, qui ont à voir avec la peur de l’avenir. Cette peur, comme cela s’est déjà produit à d’autres moments de l’Histoire, gagne en intensité avec la montée de l’insécurité économique, faisant ressortir la dimension la plus vile de la nature humaine.

Nous avons signalé plus haut que l’attribution des droits sociaux est souvent considérée comme un jeu à somme nulle. C’est ce qui explique que, dans un scénario de crise, les citoyens européens – et notamment les classes moyennes – associent l’accès des immigrés et des personnes en situation de pauvreté aux droits sociaux à la diminution significative de leurs propres prestations. Dans un tel contexte, la démocratie cesse d’être un facteur d’inclusion sociale, une base permettant de construire une identité nationale qui traverse les classes sociales, comme elle le fut, pratiquement et idéologiquement, au siècle dernier. La démocratie se transforme en instrument d’exclusion, permettant, croit-on, de défendre les intérêts des citoyens, ou plutôt d’une partie d’entre eux, comme le montrent les tendances sécessionnistes et xénophobes à l’œuvre dans les régions les plus riches de l’Europe. Depuis les années 1950, l’intégration sociale s’est faite au moyen d’une politique de citoyenneté inclusive, cherchant à élargir la palette des droits du citoyen et le nombre de leurs bénéficiaires. Aujourd’hui, c’est une citoyenneté exclusive qui tend à s’imposer : en invoquant la nécessité de restreindre l’accès aux droits sociaux, les gouvernements contribuent à faire accepter comme normal le fait qu’un nombre toujours croissant de personnes vit sans droits.

Se développe ainsi une sorte de sous-classe, de plus ou moins grande importance, à caractère parfois ethnique mais pas toujours, qui se voit privée de l’accès aux droits et aux ressources disponibles. Elle est de plus en plus perçue et désignée comme dangereuse, comme menaçant la sécurité matérielle et physique du reste de la population, supposé seul légitime. Ce type de perception n’est pas nouveau : au XVII^e siècle déjà, la marginalité sociale était considérée comme l’ennemi à combattre. Mais aujourd’hui les limites de cette marginalité sociale semblent plus floues. Un nombre croissant de citoyens européens sont touchés par de nouvelles formes de pauvreté et de précarité, et la démocratie défensive risque d’être l’arme des « riches » contre les « pauvres » et des « pauvres » contre les « plus pauvres », dans le cadre d’un conflit généralisé dont la victime principale serait l’avenir des démocraties contemporaines.

► Nouvelles expériences de démocratie

Comment créer des conditions favorables à la mise en œuvre de processus d’inclusion, qui soient étendus aux citoyens de toute origine, aux acteurs faibles comme aux acteurs forts ?

Par bonheur, un grand nombre d’initiatives diverses et vivantes ont vu le jour à travers le monde, cherchant à apporter des réponses aux graves déficits de la démocratie, reconnus désormais largement. Certaines d’entre elles, les plus spontanées, insistent sur la nécessité de repenser le système politique dans sa globalité : Occupy Wall Street aux États-Unis, Movimiento 15 de Mayo Indignados et Democracia Real en Espagne. Analysons leurs formes de structuration et leurs raisons d’être.

Bien que les personnes les plus affectées par la pauvreté n’y aient pas toujours pris part, ces mouvements se sont montrés capables de placer au centre de leur discours et de leur action politique la question de l’appauvrissement général et de l’injustice sociale, dont sont eux-mêmes victimes les participants. Il ne s’agit pas, en effet, dans ces mouvements, de réclamer des droits pour des personnes autres en situation de faiblesse, comme le font les associations luttant pour les droits des migrants ou contre les guerres contemporaines. Il s’agit au contraire de formes de protestation organisées par des individus défendant leur propre droit à une vie digne et contestant un système économique et politique ayant mis en danger les projets et l’avenir de millions des citoyens. Si la

303 Mény Y. et Surel Y., *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

lutte contre la pauvreté n'apparaît pas au centre de leurs revendications, la réduction d'inégalités considérées comme insupportables et insoutenables s'y trouve, elle, bel et bien.

Selon des modalités diverses, ces mouvements se constituent autour de slogans et de principes à la fois simples et efficaces : non au capitalisme financier, non au modèle privatisation des gains/ socialisation des pertes. Le slogan « Nous sommes les 99 % », qui dénonce l'accaparement de 40 % de la richesse par le 1 % que représentent les élites globales, sans aucune prise en compte des exigences de justice sociale, a trouvé un large écho auprès des populations occidentales et au-delà.

Ceux qui participent aux manifestations massives organisées par ces mouvements sont rarement des militants de longue date. Ce sont plutôt des gens du commun qui se sentent trahis dans leurs espérances, des hommes et des femmes respectueux des règles – y compris de celles du marché – et convaincus jusqu'à récemment du bien-fondé et de la solidité du système. Il s'agit également de jeunes ayant grandi dans la précarité et dans le risque constant de tomber dans la pauvreté, de jeunes instruits qui n'ont plus comme horizon que la précarité, de travailleurs pauvres incapables de soutenir leur famille ou même d'obtenir un logement décent.

Par leur constitution très diverse, ces mouvements ont su créer un pont entre le monde intellectuel qui les soutient, certains segments de la classe moyenne en difficulté et des personnes en situation de pauvreté.

Leurs exigences, telles qu'on peut les lire sur le site de « Another Road for Europe », sont les suivantes : redimensionner la finance ; s'attaquer « aux déséquilibres de l'économie réelle, changer l'orientation du développement », et déplacer « la charge fiscale du travail vers la richesse et les ressources non renouvelables [...] » ; « accroître l'emploi, protéger les emplois, réduire les inégalités » ; « protéger l'environnement » ; « respecter les droits humains et faire la paix » ; et, surtout, « pratiquer la démocratie ». « Durant ces dernières années, soulignent-ils, les Européens ont été impliqués dans des mouvements sociaux et des pratiques de démocratie participative et délibérative, des Forums sociaux européens aux manifestations des Indignados », et « ces expériences appellent une réponse institutionnelle »³⁰⁴.

Mais c'est aussi et surtout du point de vue de la pratique démocratique que l'action de ces mouvements est intéressante : à travers la recherche de modalités d'organisation, ils ont ouvert une sorte de champ d'expérimentation de la démocratie directe, réduisant les formes conventionnelles de leadership et de hiérarchie au profit d'une recherche permanente d'inclusion, d'efficacité et d'indépendance.

Ces mouvements n'ont pas mis au point des formes « parfaites » de démocratie, mais ont fait des tentatives, diverses en fonction du pays où ils sont nés, pour surmonter quelques-unes des limites des pratiques démocratiques dominantes. Ils cherchent à renforcer la participation et à élargir la délibération : leurs formes de structuration garantissent une certaine liberté, tant dans la définition des enjeux publics que dans la prise en compte des alternatives à retenir. Ils se perçoivent comme s'inscrivant dans un processus de long terme plutôt que dans un événement *una tantum*. Ils s'attachent aux procédures favorisant l'inclusion et encouragent la liberté de parole, faisant appel à la raison pour arbitrer, entre les différents groupes, expériences et perspectives. Ils tentent enfin de faire place aux plus vulnérables, y compris aux personnes vivant dans des conditions d'isolement.

Pour clore ce chapitre, nous présentons deux exemples d'expériences ayant renouvelé les pratiques démocratiques : la première faite en Italie par le Forum auto-organisé de mouvements de défense de l'eau comme bien commun, la deuxième par un réseau d'ONG militant pour une véritable défense des droits des personnes en situation de pauvreté. Bien que de natures organisationnelles différentes, elles ont toutes deux, par le biais de la consultation et de la participation directes, cherché à combler les déficits des démocraties contemporaines.

Le Forum italien des mouvements de l'eau – Ce forum est né à l'occasion du référendum visant à abroger la loi sur la privatisation de l'eau en Italie (2011), et sur l'exemple du Forum toscane de l'eau, réseau régional formé en 2003 par des centaines d'associations. Les mouvements toscans de l'eau avaient élaboré un « acte des citoyens » ; en faisant appel aux outils de la démocratie de base, ils avaient mis au point, pour faire face à l'érosion de la démocratie et aux mouvements de privatisation, des solutions locales répondant aux besoins essentiels des citoyens – tout en cherchant à provoquer des réactions en chaîne dans d'autres territoires. Il importe de souligner le caractère participatif tant de la méthode – un travail collectif intégrateur et fascinant d'élaboration de l'acte, qui s'est étendu sur plusieurs mois – que des propositions avancées (qui constituent le cœur de l'acte) : la participation à la gestion des services de l'eau, par le biais

304 Voir www.anotherroadforeurope.org/index.php/fr/appeleuropeen.

de « comités territoriaux de l'eau », des citoyens et des salariés de ces services. Par ce biais, les citoyens résidant sur le territoire pouvaient donner leur avis sur les questions fondamentales et sur les choix à faire concernant la gestion de l'eau : il s'agissait de restituer aux citoyens les pouvoirs de gestion de leur bien commun. L'acte des citoyens a été rejeté par le conseil régional de Toscane, et pourtant la bataille culturelle était gagnée : partout dans la région le débat sur la privatisation avait explosé, mettant en lumière un très large consensus en faveur des propositions faites par la coalition sociale. Au cours des années qui ont suivi, ce « modèle » a été repris au niveau national : en 2006, un vaste réseau national de comités, de mouvements territoriaux et d'associations s'est formé – sous le nom de Forum italien des mouvements de l'eau – et en 2007 un acte de citoyens, d'envergure nationale cette fois, élaboré de façon participative, a recueilli plus de 430 000 signatures (la Constitution italienne instaure l'obligation d'un débat et d'un vote au parlement pour tout acte préparatoire présenté avec plus de 50 000 signatures). Dans cet acte il était proposé que les services de l'eau ne soient plus soumis aux normes de la concurrence, puisqu'ils assurent un service de nature sociale et environnementale. Malgré le succès du référendum contre la privatisation de l'eau, les institutions ont encore du mal à respecter les propositions faites en matière de pratiques de gestion.

Les processus de consultation de l'EAPN – Plusieurs réseaux nationaux et des ONG réunis au sein du Réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) participent, avec d'autres organisations de la société civile, à des processus consultatifs portant sur les contenus de documents stratégiques nationaux et européens, tels qu'« Europe 2020 », certains programmes nationaux de réforme, ou certains programmes opérationnels et de fonds structurels. Ces forums d'échange de points de vue et d'évaluation contribuent à la diffusion de la connaissance et de l'information, à la sensibilisation à la transparence des processus de décision, suscitent la formation d'alliances entre les parties prenantes permettant de partager les réflexions sur des thématiques auparavant traitées séparément, améliorent les compétences de tous les membres en encourageant l'élaboration collective des arguments, ce qui permet de les affiner et de contribuer au développement d'une réflexion plus largement partagée.

Ces processus sont voulus et soutenus par la Commission européenne. Dans ce cas précis, le soutien a contribué à la croissance de l'EAPN, où se sont intégrés des réseaux nationaux de tous les Etats membres, ainsi que de la Norvège et de l'Islande. L'accent a été mis sur le renforcement des capacités d'action. Des tables rondes, des conférences, des séminaires, des groupes de travail et des groupes opérationnels ont été organisés, où ont été abordées des questions touchant à l'inclusion sociale, à l'emploi, aux fonds structurels, au revenu minimum, aux services d'intérêt général, etc.

Au cœur de cette activité se trouvent les rencontres européennes des personnes affectées par la pauvreté (PEP). Les rencontres sont devenues, à partir de 2001, une initiative annuelle de la présidence de l'Union européenne et, depuis 2003, sont organisées par l'EAPN. Y participent des représentants des autorités nationales, de la Commission européenne, du Comité de protection sociale, des députés européens, des académiciens, des journalistes, des partenaires sociaux, etc. Des discussions sur des questions de société y sont menées sans intermédiaire entre personnes en situation de pauvreté et représentants des institutions. Les PEP répondent à la demande de dialogue permanent, encouragent la mise en pratique de réunions similaires aux niveaux national et régional, renforcent la coopération entre associations et autorités publiques et favorisent l'intégration, dans les activités des ONG et des organisations de la société civile, en tant qu'« acteurs réels », des personnes en situation de pauvreté.

Ces activités répondent aux trois dimensions de la démocratie retenues par A. Sen³⁰⁵ : 1) elles ont une grande importance dans la vie quotidienne des personnes concernées ; 2) elles jouent un rôle dans l'élaboration de mesures politiques ; 3) elles participent à la création de valeurs. Elles vont aussi à contre-courant de la tendance qui consiste à sous-estimer l'efficacité du dialogue dans l'évaluation des problèmes sociaux et politiques³⁰⁶.

Toutes ces démarches contribuent à mettre en commun les bonnes pratiques et les efforts dispersés en faveur de la démocratisation, et donnent ainsi naissance à de solides processus de participation authentique, ayant pour but de construire des institutions politiques et économiques favorables à l'inclusion³⁰⁷. Un objectif qui suppose, par ailleurs, que soient consolidés les méthodologies et les outils participatifs qui font le lien entre les évaluations *ex ante* et *ex post* de l'impact des politiques et des actions sociales, afin de mieux comprendre le contexte, tout en faisant place aux personnes les plus éloignées des processus politiques de prise de décisions.

305 Sen A., «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, 1999, p. 12.

306 *Ibid.*, p. 9.

307 Acemoglu D. et Robinson J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Books, Londres, 2012.

4. Pauvreté et ressources

4.1. Ressources naturelles, pauvreté et dégradation de l'environnement

Comme nous l'avons indiqué, la pauvreté découle de mécanismes qui produisent de l'inégalité dans l'accès aux droits, à la démocratie et aux ressources. Dans la première partie de cet ouvrage, il a été souligné que, parallèlement à l'augmentation de la production, nous assistons aujourd'hui à une polarisation accrue de la richesse qui atteint des niveaux sans précédent (même si ce phénomène est quelque peu faussé par la dette privée). La pauvreté est donc une conséquence d'une série de défaillances du système de production, qui ne permet pas qu'il y ait une distribution juste et équitable des ressources. Les inégalités sont accentuées dans les contextes où la richesse est concentrée entre les mains d'une petite minorité tandis que d'autres personnes sont contraintes de mener une vie marquée par les restrictions et la marginalité, et cela même lorsqu'elles résident dans une région économiquement riche³⁰⁸. L'augmentation de la pauvreté en Europe (qui, avec l'exclusion sociale, menace aujourd'hui plus de 115 millions de personnes) est le résultat de la manière dont la société est organisée et de la façon dont les ressources, qu'elles soient financières, matérielles (logement, services, nourriture, etc.) ou immatérielles (la connaissance et la culture, les ressources naturelles telles que l'air, l'air non pollué, la terre), sont allouées ou gaspillées.

► Privatisation, destruction, paupérisation



Les ressources naturelles subissent une double érosion, sous l'effet d'une part des privatisations, d'autre part des atteintes à l'environnement provoquées par un modèle de production-consommation qui considère la nature comme un immense gisement de matières premières et une gigantesque décharge – les classes riches et puissantes prélevant bien sûr une part disproportionnée de ces ressources et des services environnementaux. Si la pollution et la surexploitation des ressources engendrent la pénurie, ouvrant ainsi la voie à leur

308 European anti-poverty Network (EAPN), *Poverty and Inequality in the European Union*, accessible sur www.poverty.org.uk/summary/eapn.shtml.

privatisation, celle-ci aggrave encore les dommages sur l'environnement et l'appauvrissement des populations qui en tirent leurs moyens de subsistance. Les cas abondent, mais c'est le plus souvent ailleurs qu'en Occident qu'on les relève, alors qu'ils mettent principalement en jeu des acteurs occidentaux et portent fréquemment sur des biens publics appartenant à l'Etat, pour l'exploitation desquels le gouvernement a conclu avec de grandes sociétés privées des contrats souvent non assortis de limites ni de conditions. Les problèmes ainsi créés sont multiples : cela va du tarissement ou de la pollution de ressources en eau indispensables à des populations entières, dont sont responsables des activités industrielles d'extraction, de transformation, voire de conditionnement, comme dans le cas de Coca-Cola, à la dégradation et la stérilisation des sols provoquées par des monocultures d'exportation exigeant d'importants apports extérieurs naturels (énormes quantité d'eau d'irrigation prélevées sur d'autres terres) et chimiques d'origine fossile (engrais et pesticides), en passant par le cas bien connu des mangroves détruites pour faire place à des fermes d'élevage industriel de crevettes d'exportation (qualifiée de *rape-and-run industry*)³⁰⁹.

A telle enseigne que l'agriculture moderne, après avoir indéniablement contribué à la hausse de la productivité, a fait considérablement régresser l'efficacité énergétique³¹⁰ : ce secteur qui, pendant des millénaires, avait été producteur net d'énergie (sous forme de calories d'origine animale ou végétale) s'est mis, dans la seconde moitié du XX^e siècle, à consommer plus d'énergie qu'il n'en produit³¹¹. Les engrais chimiques employés en l'absence de fumier polluent les nappes phréatiques, surminéralisent les sols et les chargent en métaux lourds au détriment de leur fertilité. On peut donc confirmer ce que dénoncent les mouvements militant pour l'attribution d'un statut de bien commun à leurs terres ou en faveur de la souveraineté alimentaire (Via Campesina et le Mouvement des sans-terre), à savoir que la « révolution verte » et la privatisation au profit de grandes sociétés agroalimentaires ont débouché sur l'appauvrissement et la surexploitation des sols. Cette évolution a par ailleurs paupérisé des millions de personnes, petits exploitants agricoles privés de toute source de revenu et dépossédés par l'agriculture industrielle, qui a bouleversé les fondements de la survie dans les économies agraires. Ces paysans ont dû s'exiler dans les grandes agglomérations urbaines, où ont surgi et se sont multipliés les bidonvilles.

Il est universellement reconnu que ce sont les personnes en situation de pauvreté qui souffrent le plus des dégradations de l'environnement. Mais l'injustice est encore renforcée par le fait que ce sont souvent les modes de consommation et les activités de production des personnes riches qui sont à l'origine des catastrophes.

L'immense majorité des personnes qui meurent chaque année à cause de la pollution de l'eau et de l'air appartiennent aux populations pauvres des pays en développement. Il en est de même des personnes les plus touchées par la désertification et il en sera de même de celles qui pâtiront le plus des inondations, des tempêtes et des mauvaises récoltes résultant du réchauffement de la planète. Dans le monde entier, ce sont les personnes pauvres qui vivent généralement le plus près des usines polluantes, des routes à fort trafic et des décharges.

La situation n'est pas dépourvue d'une certaine ironie. En effet, même si ce sont les groupes pauvres qui supportent l'essentiel des conséquences des dégradations de l'environnement, ils en sont rarement les principaux responsables. Ce sont les groupes riches qui polluent et contribuent le plus au réchauffement de la planète. Ce sont les groupes riches qui produisent le plus de déchets et qui font peser les contraintes les plus fortes sur la capacité d'absorption de la nature³¹².

Pendant longtemps, on a considéré que la justice environnementale et sociale (inter- ou intragénérationnelle) était une question d'équité à l'égard des générations futures (premier cas) ou des personnes pauvres de la génération présente (second cas). Mais il est désormais clair, d'une part, que les premières victimes de l'injustice environnementale sont les personnes en situation de pauvreté, d'autre part, qu'il existe des liens entre cette injustice et le creusement des inégalités, ainsi qu'entre l'inégalité des revenus et la dégradation de l'environnement aux niveaux international, national et local. Une petite partie de l'humanité jouit des bénéfices du modèle actuel de production-consommation, tandis que les plus pauvres en font les frais : l'empreinte écologique d'un citoyen des Etats-Unis d'Amérique est neuf fois plus forte que celle d'un citoyen de l'Inde (et deux fois plus que celle d'un Européen). C'est en 2010 qu'a été franchi le seuil critique au-dessus duquel le niveau de consommation des ressources naturelles dépasse leur capacité de régénération naturelle³¹³.

309 Organisation des Nations Unies, Pnud, *Rapport mondial sur le développement humain 1998*, accessible sur http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1998_fr_contenu.pdf, p. 86.

310 Leach G., *Energy and Food Production*, IPC Science and Technology Press, Guildford, 1975.

311 Bevilacqua P., *La terra è finita*, Laterza, Rome, Bari, 2006, p. 101.

312 Organisation des Nations Unies, Pnud, *Rapport mondial sur le développement humain 1998*, op. cit., p. 74.

313 Global National Footprint Network, *Ecological Footprint Atlas 2010*, Empreinte des nations, Oakland, 2010, accessible sur www.footprintnetwork.org.

A présent, on observe une dégradation concomitante de la justice environnementale et de la justice sociale, y compris dans les pays dits développés et jusqu'en Europe, où elle affecte une part croissante de la population.

► **Effets collatéraux de la redistribution inéquitable des ressources : déchets dangereux, pauvreté et pollution**

On sait que le pillage des ressources naturelles (souvent bradées par les gouvernements du Sud, en collusion avec de puissants groupes économiques internationaux) et l'élimination des déchets toxiques et dangereux (par délocalisation d'industries très polluantes du Nord vers le Sud, depuis la Convention de Bâle) pénalisent surtout les zones et les populations pauvres – des économistes influents osent parler à ce propos de transaction « économiquement efficace ». Les pays industrialisés du Nord produisent 90 % des déchets dangereux, dont la plupart sont aujourd'hui encore, et malgré les interdictions formulées dans la Convention de Bâle, exportés vers l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie du Sud-Est. Pour Pellow *et al.*³¹⁴, cela est dû à une réglementation environnementale plus stricte dans les pays du Nord, qui incite les pollueurs à trouver des sites d'élimination dans des pays pauvres, mais aussi au fait que les pays du Sud ont un besoin pressant de devises, pour des raisons liées à la colonisation et à leur endettement actuel. Des responsables gouvernementaux d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud acceptent ainsi des compensations financières en échange d'autorisations de déversement de produits chimiques sur leur territoire national³¹⁵.

Dans une note interceptée par le magazine *The Economist* (8 février 1992) et reproduite dans un article au titre évocateur (« Qu'ils mangent de la pollution ! »), Lawrence Summers faisait cette réflexion : « De vous à moi, la Banque mondiale ne devrait-elle pas inciter davantage d'industries polluantes à émigrer dans les pays les moins avancés ? [...] Une part de la pollution dangereuse pour la santé devrait se faire dans le pays où cela coûte le moins cher, autrement dit où les salaires sont les plus bas. La logique économique qui veut qu'un chargement de déchets toxiques soit déversé là où les salaires sont les plus faibles me semble imparable, c'est quelque chose que nous devons admettre. » Quand l'évaluation des dommages se fait par référence à un marché ou à un pseudo-marché, il apparaît économiquement bien plus intéressant de transporter les déchets toxiques ou d'implanter les industries polluantes dans des régions pauvres plutôt que là où vivent les riches.

La délocalisation d'industries dangereuses (dont celles produisant de l'énergie) et le transfert de déchets toxiques dans des régions pauvres s'observent à l'échelle internationale, du Nord vers le Sud mais aussi entre pays du Nord. Aux Etats-Unis, le mouvement de défense de la justice environnementale s'est constitué pour lutter contre le choix délibéré de sites de dépôt de déchets toxiques, de décharge et d'incinération dans des zones pauvres ou habitées par des minorités (noires et hispaniques), ces régions n'ayant guère d'autres perspectives économiques et n'étant pas totalement au fait des risques associés. En réaction à l'impact disproportionné de cette pollution sur des zones majoritairement habitées par des groupes ethniques et nationaux défavorisés³¹⁶ est née l'expression « racisme environnemental ». La prise de conscience du fait que certaines communautés sont exposées à des niveaux nettement supérieurs de risque environnemental a récemment débouché sur l'examen d'autres politiques de gestion des déchets, comme c'est le cas actuellement en Campanie, dans le sud de l'Italie.

Déchets et pauvreté en Italie du Sud

La crise de la gestion des déchets a commencé en Campanie en 1994, avec l'instauration de l'état d'urgence – une mesure normalement excep-

tionnelle et temporaire, destinée à faire face à une menace soudaine, mais qui, dans ce cas, a été maintenue pendant plus de quinze ans. Fait paradoxal, l'état d'urgence a été levé au paroxysme de la crise, le 17 décembre 2009 (décret-loi n° 195), ce

314 Pellow D. N. *et al.*, «The Environmental Justice Movement : Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes», *Social Justice Research*, n° 14, 2001.

315 Juan Martínez-Alier, qui est à l'origine de la théorie de l'«écologie du pauvre», est l'auteur de la théorie selon laquelle «Le pauvre vend à bas prix ou le principe de Summers», du nom d'un économiste américain bien connu, ancien président de l'université Harvard et ancien économiste en chef de la Banque mondiale, qui a travaillé au sein du Gouvernement Clinton, puis du Gouvernement Obama jusqu'à décembre 2010. Voir, Martínez-Alier J., *Earthscan Publications*, Londres, 1997, et Martínez-Alier J., *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflict and Valuation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

316 Voir Bullard R. D., *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press, Boulder, 1990 ; Bullard R. D., *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, Sierra Club Books, San Francisco, 2005 ; Pulido L., *Environmentalism and Social Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest*, University of Arizona Press, Tucson, 1996 ; Camacho D., «The environmental justice movement», in Camacho D. (dir.), *Environmental Injustices, Political Struggles: Race, Class, and the Environment*, Duke University Press, Durham, 1998 ; Carmin J. A., Ageyman J. (dir.), *Environmental Inequalities Beyond Borders: Local Perspectives on Global Injustices*, MIT Press, Cambridge, 2010 ; Martínez-Alier J., *The Environmentalism of the Poor*, op. cit.

qui confirme bien le caractère structurel et non pas accidentel du problème. L'accumulation de déchets urbains et industriels, souvent illicite et sous-tendue par une collusion d'une rare ampleur entre les milieux mafieux et l'économie officielle, s'est traduite par une forte contamination des eaux, des sols et de l'air en Campanie, avec de graves répercussions sur la santé publique. Dans la région, le cycle des déchets est en partie sous la coupe de l'« écomafia », qui applique elle aussi le « principe de Summers » : des organisations criminelles ont mis en place un marché parallèle de l'« élimination » des déchets urbains et industriels en provenance d'autres régions. Une étude récente sur la crise que traverse la Campanie montre que le principe de Summers s'applique aux niveaux à la fois régional et national. Au niveau régional, les liens entre pauvreté et contamination sont manifestes, particulièrement dans les provinces de Caserte et de Naples, bons exemples de la corrélation directe que nous avons évoquée entre sites contaminés et retard économique. Au niveau national, on sait que la Campanie est l'une des régions les plus pauvres d'Italie : 21 % des foyers y vivent sous le seuil de pauvreté et, en 2003, le salaire annuel régional moyen par tête (c'est soit le salaire tout court, soit le revenu par tête) avoisinait les 11 000 euros, soit environ deux fois moins que la moyenne nationale. Le niveau d'éducation y est faible lui aussi : 15 % seulement des 15 à 52 ans avaient terminé leur scolarité obligatoire en 2001. L'espérance de vie y est en outre inférieure à la moyenne nationale, surtout dans les provinces de Caserte et de Naples³¹⁷. D'après conflits ont pris naissance au fil des années, les com-

munautés locales tentant de s'organiser et de se faire entendre des autorités, qui les ont jusqu'à présent complètement exclues des prises de décisions. Et il ne s'agit pas simplement de réactions de rejet de type Nimby (« *Not in my back yard* »). Des accords internationaux, dont les conventions d'Aarhus et de Bâle, continuent d'être violés de façon flagrante, au mépris du droit des populations à préserver leurs traditions et leur paysage, et à être associées aux décisions visant à mettre un terme au trafic illicite des déchets dangereux, à réduire la production de déchets et à promouvoir les politiques zéro déchet. Les militants ne réclament pas de compensation financière sur la base d'une évaluation d'ordre économique : ils fondent leur argumentation sur la défense du paysage, de la santé des habitants, de l'environnement et sur le respect de la démocratie. Ainsi, si le conflit s'est aiguisé, c'est parce que de nouvelles voix ont défendu des valeurs différentes de celles promues par les décideurs, bien qu'elles ne soient jusqu'à présent pas toujours prises en compte dans les processus décisionnels. Les remous sociaux de Campanie peuvent aisément être interprétés comme l'expression d'un mouvement de justice environnementale. Ces acteurs dénoncent non seulement l'inefficacité de la gestion des déchets, mais aussi le volume croissant d'ordures d'autres régions aboutissant en Campanie, la présence de décharges illicites de produits toxiques, des abus de pouvoir politique, l'accroissement anormal de la morbidité dans la région, le fait que la production agricole des années à venir est menacée : et ils demandent à être entendus³¹⁸.

► L'« environnementalisme » des personnes en situation de pauvreté

« L'environnementalisme des pauvres »³¹⁹ relève d'une approche matérialiste ; elle est à distinguer de l'écologisme (culte de la nature sauvage) et de la défense d'une belle nature que l'on voudrait intacte et préservée, ainsi que de l'éco-efficience, qui croit la protection de l'environnement compatible avec la croissance dans le sens traditionnel du terme. Elle est promue par les mouvements sociaux mondiaux qui dénoncent les inégalités dans la répartition des biens environnementaux et les effets pervers de la croissance. Le « métabolisme social » global (les flux d'énergie et de matières mis en œuvre à l'échelle planétaire) s'accélère malgré la crise économique. De nos jours, l'économie mondiale continue à s'alimenter en prélevant toujours plus de ressources naturelles de la terre et en rejetant d'énormes quantités de déchets dans l'environnement : les frontières de cette colonisation environnementale à laquelle se livrent les économies dominantes ne cessent de reculer.

Pour des populations entières, cela se traduit par la perte de l'accès aux ressources naturelles et aux services environnementaux, et par une exposition à diverses formes de pollution. Comme les communautés qui vivent sur les territoires affectés réagissent par la lutte, les conflits environnementaux liés à l'extraction des ressources et à l'élimination des déchets se multiplient. Des femmes et des hommes ordinaires tentent de s'opposer au pillage et à la destruction des terres, des forêts, des eaux et de l'atmosphère qui les entourent. Leurs luttes montrent bien à quel point certaines des idées exprimées dans le rapport Brundtland étaient erronées : ce n'est pas la pauvreté qui provoque la dégradation de l'environnement ; la préservation de l'environnement, au contraire, ne devient une nécessité qu'à partir d'un certain niveau de revenus³²⁰.

317 Greyl L. *et al.*, «The waste crisis in Campania, Italy», in CEECEC, *The CEECEC Handbook*, 2010, p. 287.

318 D'Alisa G. *et al.*, «Conflict in Campania: Waste emergency or crisis of democracy», *Ecological Economics*, vol. 70, n° 2, 2010, p. 247.

319 Voir Guha R. et Martinez-Alier J., *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*, Earthscan, Londres, 1997 ; Guha R., *Environmentalism: a Global History*, Oxford University Press, Oxford, 2000 ; Martinez-Alier J., *The Environmentalism of the Poor*, *op. cit.*

320 Organisation des Nations Unies, CMED, « Notre avenir à tous », rapport de Gro Harlem Brundtland, A/42/427, New York, 1987.

C'est en fait la surconsommation d'une partie de la population qui empêche les personnes en situation de pauvreté de jouir équitablement de leur part de ressources et d'espace environnemental. Certains groupes consomment 250 GJ d'énergie par an (essentiellement en énergies fossiles), tandis que d'autres se contentent de 10 GJ (compte tenu de l'énergie contenue dans leur nourriture). « Pour préserver cette répartition écologique inégale de l'accès aux ressources et pour maintenir les inégalités dans le domaine de l'élimination des déchets (dont les inégalités d'accès aux puits de dioxyde de carbone), les puissants usent de leur pouvoir, en le masquant parfois derrière des relations commerciales et des droits de propriété injustes. Le pouvoir, c'est parfois la force brutale, parfois la capacité de donner le ton et d'imposer des modes de prise de décisions excluant des catégories entières de personnes, comme dans le cas des négociations internationales sur la biodiversité et les changements climatiques. »³²¹ Des populations paupérisées entrent ainsi en lutte contre l'exploitation disproportionnée des ressources et des services environnementaux par les groupes riches et puissants. Ces conflits à la fois écologiques et sociaux, liés à la disparition et à l'appropriation des biens communs naturels (notion sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie de cet ouvrage), visent de grandes entreprises, mais aussi des Etats, souvent coupables d'ouvrir la voie à la privatisation des ressources naturelles.

4.2. Une société du gaspillage

LE GUIDE DU BON CITOYEN



1. ÉTUDIE



2. TRAVAILLE



3. CONSOMME



4. VOTE



5. PAYE TES
IMPÔTS



6. FAIS DES
ENFANTS



7. TRAVAILLE PLUS



8. PAYE PLUS
D'IMPÔTS



9. NE PANIQUE PAS



10. CONSOMME PLUS
(BIO DE PRÉFÉRENCE)



11. FAIS PLUS
D'ENFANTS



12. ARRÊTE DE
TE PLAINDRE

321 Martinez-Alier J., *Environmental Justice and Economic Degrowth: an Alliance between two Movements*, 2010, accessible sur www.obela.org/system/files/Coimbra, p. 9-10.

► Croissance de la production, du gaspillage et de la pauvreté

Les ressources ne sont pas seulement privatisées ou détruites dans l'intérêt d'un petit nombre de personnes puissantes, elles sont aussi gaspillées. En effet, parallèlement aux dynamiques que nous venons de décrire, on observe une croissance du gaspillage, qui rend plus inacceptable encore la progression de la pauvreté dans les sociétés occidentales. Ce gaspillage est étroitement lié à l'absence de vision d'avenir dont il a été question dans la première partie de ce livre, et qui semble à l'origine de bien des choix politiques, économiques et sociaux faits en Europe.

Bien des explications, idéologiquement marquées, des réformes entreprises pour contrer la progression de la pauvreté et des inégalités ont attribué les échecs des efforts de justice sociale à la pénurie et à la limitation des ressources, bien qu'on dispose d'un corpus suffisant de données empiriques pour soutenir que les possibilités de développement ne dépendent pas essentiellement du volume des ressources. De nombreuses analyses montrent au contraire clairement que la disponibilité des ressources n'est pas une garantie de développement économique et social, que la pénurie de ressources pourrait même aiguillonner les forces, et que le mode d'organisation de la société compte plus que la quantité de ressources disponibles. Qui plus est, celles-ci n'ont jamais été aussi abondantes au cours de l'Histoire.

Mais en matière de production et de disponibilité des ressources, le système actuel de développement présente un autre paradoxe : dans l'Europe d'aujourd'hui, nous assistons en réalité à un processus continu de création de ressources « superflues » dans lequel de multiples secteurs de nos sociétés sont impliqués. Cela mérite un examen complet dans la mesure où tous les types de ressources (humaines, matérielles, financières, cognitives, etc.) semblent peu à peu touchés par ce processus.

► Gaspillage des ressources naturelles et matérielles, et de la nourriture

Les ressources matérielles sont les premières victimes du gaspillage, qu'elles soient naturelles (air, sols, eau, etc.) ou issues du travail humain. Au cours de la transition post-soviétique, par exemple, des millions d'hectares de terres agricoles ont été abandonnés dans les nouveaux pays membres de l'UE : en Estonie, selon les estimations de l'Agence européenne pour l'environnement, c'était le cas d'environ 30 % d'entre elles en 2003 (et même de 56 % des prairies permanentes et de 60 % des prairies semi-naturelles à valeur naturelle moyenne ou élevée). En Lettonie, cette proportion était, semble-t-il, de 21,1 % à la même époque et, en Lituanie, de plus de 10,3 % en 1999 ; en Hongrie, 26,7 % des terres agricoles étaient déclarées non exploitées en 2002. Certaines provinces de Pologne ont connu une forte progression du taux d'abandon entre 1998 et 2002, jusqu'à 100 % et parfois plus dans les régions de Mazowieckie, de Lubuskie, de Podkarpackie et de Podlaskie. En Bulgarie, le membre le plus pauvre de l'UE, la contraction des superficies agricoles et des terres effectivement cultivées s'observe sur toute la période de transition, alors que les populations manquent de nourriture.

N'est-ce pas un paradoxe ahurissant que de voir progresser les terres en friche en période de repli économique, de pauvreté intense et fréquente, alors que sur les marchés la demande excède constamment l'offre de denrées alimentaires (fruits, légumes, viande, etc.) de production locale ? Et n'est-ce pas là la preuve de l'inadéquation du cadre légal et institutionnel, incapable d'aligner la production et l'exploitation des ressources sur les besoins ? Quelle excellente illustration des déficiences de la théorie de la régulation par le marché, qui veut que la demande module l'offre ! – une thèse abandonnée depuis longtemps dans ses formulations les plus agressives, mais qui continue souvent à hanter le discours officiel.

Il y a bien d'autres exemples de gaspillage des ressources matérielles. Le fort mouvement de désindustrialisation qu'ont connu de nombreux pays d'Europe s'est traduit par la destruction et la mise au rebut d'éléments de patrimoine. En Espagne, il y aurait actuellement 600 villes et villages abandonnés ; le cas des villes fantômes d'Allemagne de l'Est est bien connu, où immeubles et sites publics endommagés pullulent. En Irlande, où, dans le cadre d'un projet, s'étaient construites près de Dublin des installations permettant à des membres de groupes vulnérables de cultiver des fruits et des légumes dans de bonnes conditions environnementales, il ne reste de cette activité, depuis que le projet a pris fin, que le triste témoignage de ces installations. La Grèce, elle, a même commencé à importer des citrons.

Quelles qu'en soient les raisons, la perte de potentiel productif est évidente, les occasions ratées sont multiples, les incitations faibles, erratiques et inefficaces. Rien ne semble fait pour faciliter et synchroniser les échanges en coordonnant les ressources et les besoins.

Un autre aspect concernant la question dramatique du gaspillage est la croissance en Europe du nombre des personnes sans abri, malgré l'existence d'un parc considérable de logements vides, y compris dans les plus grandes villes.

Mais le gaspillage le plus inacceptable de ressources matérielles porte sans doute sur la nourriture. Alors que des millions de personnes meurent de faim dans le monde et que des millions d'autres ne peuvent avoir une alimentation équilibrée en Europe, d'énormes quantités de produits alimentaires sont jetées.

Dans un projet de résolution, la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen indique que « chaque année en Europe, de plus en plus de denrées alimentaires saines et comestibles sont gaspillées tout au long de la chaîne agroalimentaire, y compris jusqu'au stade du consommateur, et deviennent des déchets ». De l'avis de la commission, « le gaspillage alimentaire a des conséquences non seulement éthiques, économiques, sociales et nutritionnelles, mais aussi sanitaires et environnementales, car les montagnes de nourriture non consommée contribuent fortement au réchauffement climatique et les déchets alimentaires produisent du méthane, un gaz à effet de serre vingt et une fois plus puissant que le dioxyde de carbone ». Or, « un moindre gaspillage de produits comestibles permettrait d'utiliser plus efficacement les terres, de mieux gérer les ressources hydriques, aurait des retombées bénéfiques sur l'agriculture du monde entier et contribuerait fortement à la lutte contre la sous-nutrition des régions en voie de développement »³²².

L'exemple du gaspillage alimentaire en Europe

Un rapport récent réalisé pour la Commission européenne³²³ révèle que les chiffres du gaspillage alimentaire en Europe sont alarmants. Près de 50 % des aliments sains sont gaspillés chaque année dans l'Union européenne, alors que près de 115 millions de personnes sont en risque de pauvreté et que 16 millions dépendent de l'aide alimentaire d'œuvres de charité. Ce gaspillage correspond à 89 millions de tonnes par an, soit 179 kilos par personne, sans compter les gaspillages dans le secteur de la production agricole et les prises de poissons rejetés ensuite à la mer. Le gaspillage alimentaire se produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement, depuis le stade de la production agricole jusqu'à celui de la consommation, en passant par le stockage, la transformation, la distribution et la gestion. Il est lié à la surproduction, au standard de calibrage des produits (taille ou forme inadaptée), à la détérioration du produit ou de l'emballage, aux normes de commercialisation (problèmes d'apparence ou défauts d'emballage), à la mauvaise gestion des stocks et aux stratégies de marketing. En ce qui concerne les pays industrialisés, le gaspillage a lieu essentiellement lors des dernières phases, à savoir la distribution et la consommation, et ce en raison surtout de la surabondance des denrées alimentaires produites. Ainsi, 60 % du gaspillage alimentaire dû aux ménages européens pourrait être évité, 20 % des aliments étant jetés à la suite d'une mauvaise prise en compte des dates mentionnées sur les étiquettes des produits³²⁴.

Les politiques de soutien au prix des produits agricoles promues notamment par les États-Unis et l'Union européenne ont mené à la surproduction, au stockage et à l'élimination de millions de tonnes de denrées alimentaires. À l'échelle internationale, les aides directes aux producteurs permettent encore aujourd'hui d'exporter les produits à un prix inférieur à leur prix de revient et empêchent de ce fait le développement de pays dits du Sud, que des traités contraignent pour la plupart à accepter sur leur marché ces produits à prix cassés.

La Politique agricole commune (PAC), élaborée à la fin des années 1950 dans le cadre de la Communauté européenne, visait à encourager la production et à garantir la sécurité alimentaire des Européens. Il s'agissait de favoriser la modernisation et l'agrandissement des exploitations. L'agriculture européenne s'est donc industrialisée pour devenir de plus en plus performante et produire un maximum de biens alimentaires. Le nombre d'exploitations a diminué progressivement et les terrains se sont concentrés entre les mains de quelques agriculteurs. En France par exemple³²⁵, où l'on comptait, en 1955, 2,3 millions d'exploitations, il n'en restait plus en 2003 que 590 000, dont 367 000 dites « professionnelles ». Jusqu'au début des années 1990, les aides allouées dans le cadre de la PAC garantissaient aux agriculteurs le prix de vente de leur production, ce qui les incitait à produire bien plus que nécessaire. En 1991, les stocks acquis par l'Union européenne atteignaient 25 millions de tonnes de céréales et

322 Parlement européen, Commission de l'agriculture et du développement rural, rapport sur le thème « Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne », 2011/2175(INI), par Salvatore Caronna, 30 novembre 2011, accessible sur www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/875/875683/875683fr.pdf.

323 Bio Intelligence Service, pour la Commission européenne [DG ENV – Direction C], « Final Report – Preparatory Study on Food Waste October 2010 », accessible sur http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

324 Commission européenne, Direction générale de l'environnement, *L'Environnement pour les Européens*, Direction générale de l'environnement de la Commission européenne, n° 45, 2011, p. 8, cité par Rosbach A., *Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire*, 2011/2175(INI), 22 novembre 2011.

325 De Ravignan A., « Pourquoi l'Europe verte ne fonctionne plus », *Alternatives internationales*, n° 38, 2008, p. 30.

900 000 tonnes de viande bovine. Une première réforme de la PAC a eu lieu en 1992, sans que la production européenne baisse pour autant. En effet, le montant des aides accordées dépendait des facteurs de production (du nombre d'hectares cultivés), ce qui poussait les agriculteurs à conserver un haut niveau de production intensive. Ce n'est qu'en 2003 que s'est opéré un « découplage » entre production et subvention, les aides étant versées à l'agriculteur indépendamment de ce qu'il produit. Depuis début 2012, la PAC est à nouveau en discussion, et continue à faire l'objet de nombreuses polémiques. En effet, les projets de réforme sont encore largement caractérisés par la déréglementation des marchés et ne placent ni la sécurité alimentaire ni l'arrêt du gaspillage au centre des priorités. Ainsi, plusieurs Etats membres (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni et Suède) se sont opposés en septembre 2011 à ce que la PAC continue à financer l'aide alimentaire, au motif que la politique sociale est du ressort des politiques nationales³²⁶. Créé en 1987, le Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD) redistribue les stocks d'inventures issus de la PAC à des associations caritatives agréées. En 2011, il a

permis de distribuer une aide alimentaire à plus de 13 millions de personnes dans 19 des 27 Etats de l'Union européenne, en particulier en France, en Pologne et en Italie³²⁷. Il sera sans doute prolongé pendant quelque temps encore, mais risque de disparaître en 2014.

Le rapport de Salvatore Caronna au Parlement européen³²⁸ souligne ce fait : lors des décennies précédentes, l'Europe et l'Amérique du Nord vivant dans l'abondance alimentaire, les gaspillages dans ce domaine n'y constituaient pas une priorité stratégique, ce qui a conduit à une augmentation globale de ces gaspillages tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Aujourd'hui, il est devenu nécessaire de supprimer les dispositions normatives qui incitent au gaspillage – comme l'interdiction de la vente à perte de nourriture décrétée par certains Etats membres, qui prive les détaillants de la possibilité de se défaire à moindre prix des denrées fraîches invendues en fin de journée. La lutte contre le gaspillage alimentaire et la sécurité alimentaire, entendue comme le droit de tous à avoir accès de façon stable à une nourriture de qualité, doivent devenir une priorité de l'agenda politique européen.

► Gaspillage des ressources humaines

On aura peut-être du mal à le croire, mais il est tout à fait possible de parler aussi de gaspillage à propos des ressources humaines, étant donné la constante « mise au rebut » de personnes que l'on pourrait qualifier de « superflues » dans le système au sein duquel elles vivent. Une population « relativement surnuméraire » (*relative redundant population*) se développe ainsi à un rythme soutenu au sein de l'Union européenne. Le caractère de notre système économique et social fait qu'un grand nombre de personnes se trouvent déjà exclues des échanges au sein de la société, et considérées comme « superflues » au regard des critères officiels d'efficacité et d'utilité. Cela vaut pour le vaste groupe des personnes condamnées au chômage de longue durée, ainsi que pour de nombreux retraités à la limite de la survie, perçus comme n'apportant aucune contribution à la société, même en tant que consommateurs. On pourrait aussi évoquer les minorités ethniques et nationales, les demandeurs d'asile et autres migrants placés dans des situations souvent très précaires.

En fait, tous les groupes et personnes qui ne sont plus considérés actifs mais passifs dans le bilan du développement, parce qu'ils absorbent des ressources, pourraient être considérés comme superflus.

Mais ce processus ne s'arrête pas là. Des groupes professionnels sont régulièrement déclarés surnuméraires dans le contexte social européen : à la suite du fort mouvement de désindustrialisation, un grand nombre d'ingénieurs ont été jugés inutiles (mais il y aurait maintenant pénurie d'ingénieurs) ; aujourd'hui, la même tendance se dessine concernant les médecins, notamment dans certaines spécialités (l'absence de débouchés a récemment conduit 2 000 d'entre eux à démissionner en Slovaquie), le personnel soignant, les travailleurs sociaux (surtout s'ils sont très qualifiés), les scientifiques et les étudiants en lettres d'une façon générale. Ce qui se traduit par un gaspillage de savoirs, de compétences et de diplômes réputés inutiles, qui n'arrivent plus à s'employer sur le marché.

326 Le Monde.fr avec AFP, «L'Union européenne trouve un accord pour débloquer l'aide aux démunis», 14 novembre 2011, accessible sur http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/11/14/berlin-d-accord-pour-un-deblocage-de-l-aide-europeenne-aux-demunis_1603247_3214.html.

327 Le Monde.fr avec AFP, «Aide alimentaire : les ONG indignées par les restrictions de l'UE», 19 septembre 2011, accessible sur www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/19/ue-les-ong-s-indignent-contre-la-remise-en-question-d-un-programme-d-aide-aux-plus-demunis_1574539_3214.html.

328 Parlement européen, Commission de l'agriculture et du développement rural, rapport sur le thème «Eviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne», 2011/2175(INI), par Salvatore Caronna, 30 novembre 2011, accessible sur www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/875/875683/875683fr.pdf.

Le gaspillage des compétences des migrants : la non-reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger

Le fait d'exiger d'une personne immigrée un diplôme reconnu pour pouvoir accéder à certaines professions constitue une garantie de bonne formation. La Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005³²⁹ est venue encadrer la reconnaissance des qualifications professionnelles au sein de l'UE, portant sur plus de 800 professions réglementées par les Etats membres – les nombreuses modifications apportées ensuite au texte montrant bien qu'il s'agit pour les Etats d'une affaire importante et délicate. Cette directive établit des socles communs de formation, condition nécessaire à la reconnaissance mutuelle des diplômes entre Etats. Cependant, il n'existe pas d'harmonisation similaire avec les pays non membres de l'UE. En l'absence de conventions bilatérales, les qualifications des professionnels détenteurs de diplômes délivrés hors de l'UE ne sont pas reconnues. S'il existe dans certains cas des procédures d'évaluation des connaissances permettant aux ressortissants de ces Etats d'accéder à certaines professions, ceux-ci souffrent néanmoins de la faible reconnaissance de leurs diplômes et de leurs qualifications. Outre que de nombreux pays de l'UE continuent à restreindre l'accès au marché du travail des ressortissants d'Etats membres comme les Roumains et les Bulgares³³⁰, on est en droit de s'interroger sur les raisons du taux de chômage très élevé

des étrangers originaires de pays extérieurs à l'UE. En 2008-2009, une enquête qui s'est intéressée au niveau d'instruction des ressortissants subsahariens présents en France, comparé à celui du reste de la population³³¹, a fait apparaître des résultats surprenants : il y a plus de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les Subsahariens que parmi les autres immigrés, mais aussi que parmi la population de France prise dans son ensemble. Un tel constat, outre qu'il montre que l'immigration en provenance d'Afrique subsaharienne est plus sélective qu'ailleurs, pousse à se demander dans quelle mesure la reconnaissance des diplômes et des qualifications de ces migrants est effective, au regard de leur taux de chômage particulièrement élevé.

La non-reconnaissance des diplômes et qualifications obtenus à l'étranger se traduit en pratique soit par le chômage, soit par le fait d'être condamné à occuper un poste largement sous-qualifié. Le Réseau européen de femmes migrantes dénonce le fait que « l'incapacité de nombreux Etats membres à mettre en place des systèmes efficaces de reconnaissance des qualifications acquises dans des pays tiers à l'UE [...] a pour conséquence que beaucoup de femmes très qualifiées se retrouvent employées dans les secteurs du travail domestique et de soin, ce qui, bien qu'utile, prive la société de leurs compétences et qualifications »³³², et demande que soient mises en place des procédures rapides et transparentes de reconnaissance de leurs qualifications.

L'ensemble du mécanisme qui « met au rebut » certaines des ressources humaines, les transférant de l'actif au passif, et les pénuries qui s'ensuivent sont à mettre au compte d'un modèle de développement inadapté. Ils ne sont pas le produit de « l'évolution naturelle des choses », ni d'un « ordre spontané », et ne sont pas non plus profitables à la société. Leurs racines sont d'ordre social et économique.

► Autres ressources gaspillées

Le gaspillage de ressources financières – On explique couramment la pauvreté par le manque d'argent. Mais un pareil argument serait plutôt infirmé par la tendance à exclure des débats publics une partie des avoirs financiers.

Cette stratégie se retrouve dans le paradoxe du faible niveau d'absorption des fonds de l'UE dans les pays les plus pauvres de l'Union. A en croire le député européen allemand Jorgo Chatzimakakis³³³, cela s'expliquerait par l'incapacité des ministres à soumettre des propositions, à élaborer des programmes et à maîtriser les problèmes de leur pays – raison pour laquelle la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce devraient confier la gestion des fonds européens à des experts étrangers.

Les données de l'UE montrent que, au début du second semestre 2011, la Grèce n'avait touché, pour la période 2007-2013, que 18,5 % des crédits qu'elle était en droit de solliciter auprès du

329 Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive n° 36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, accessible sur http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation_fr.htm.

330 Les Roumains et les Bulgares se voient imposer, jusqu'au 31 décembre 2013 des restrictions en matière d'emploi dans de nombreux Etats (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni), où il leur faut pour travailler obtenir un permis, sauf pour certains secteurs et métiers dits « en tension ». En Norvège, en Islande et au Liechtenstein, cette limitation de leur accès au marché du travail est stricte. La Suisse peut leur imposer le même genre de restrictions jusqu'au 31 mai 2016.

331 Association des parlementaires européens pour l'audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement, «Audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement», mai 2011, p. 49.

332 Réseau européen des femmes migrantes, «Lettre ouverte : 4^e Conférence ministérielle sur l'intégration», 14 avril 2010.

333 Actmedia, «German MEP: Romania, Bulgaria and Greece need to leave EU fund management in the hands of foreign experts», 23 juin 2011, accessible sur <http://goo.gl/6Ef66>.

Fonds social européen (FSE), créé pour promouvoir l'emploi et l'inclusion sociale au sein de l'UE. Sur l'ensemble de l'Union, ce pourcentage est en moyenne de 25 % ; et les données portant sur la fin du mois d'octobre 2012 donnent un taux d'absorption de 16 % pour l'Italie, de 21 % pour la Belgique (moins pour la Wallonie), de 21,6 % pour la France, etc.

Dans les débats portant sur ce sujet, on traite certains aspects de ce problème séparément : on se penche sur l'inadéquation des réglementations, sur les insuffisances administratives ou sur la corruption. Mais ce qu'il serait important de souligner, c'est qu'est à l'œuvre ici, comme dans le cas des ressources humaines et matérielles, un processus qui rend l'argent superflu tout en suscitant, au même moment ou ultérieurement, des pénuries.

Les programmes nationaux de réformes et de convergence de nombreux pays membres de l'UE se caractérisent par des compressions de coûts (gel des salaires et des retraites, « amélioration de l'efficacité des dépenses publiques »), mais sans que soit prise en compte la question des revenus. Une stratégie qui ignore les recettes pour se limiter à la réduction des coûts, qu'il s'agisse de budgets individuels ou publics, s'auto-entretient : elle engendre constamment de nouvelles contractions des dépenses, alimentant ainsi les stratégies individuelles de survie qui consistent à réduire de plus en plus sa consommation. Elle va à contre-courant du développement, au niveau individuel comme au niveau collectif.

Les savoirs superflus – Un riche capital de connaissances a été accumulé sur la vie économique, les phénomènes de distribution et de redistribution, les inégalités et les politiques sociales, les modalités de développement, etc. Mais il semble que les sociétés n'exploitent ce capital intelligemment que lorsqu'il s'agit d'innovation technologique. Or, contrairement aux ressources dont il a été question plus haut, le savoir relève d'un phénomène baptisé « autopoïèse » : il s'autoproduit en interaction avec son environnement ; autrement dit, il croît lorsqu'il est utilisé et s'étirole lorsqu'il ne l'est pas. C'est une ressource qui se nourrit de sa dissémination et de son usage. A l'instar des langues, il s'oublie après une longue période de délaissement. Comme le dit Amartya Sen, « on apprend en faisant, mais on oublie ce que l'on a appris en ne faisant pas ». Cela vaut peut-être aussi pour les sociétés.

Sen montre également que les famines connues ne s'expliquent pas par une pénurie de nourriture, comme on le croit souvent, mais par des dispositifs sociaux de régulation inadaptés. Elles sont la conséquence de transformations notables dans l'étendue et la valeur de certains droits, donc renvoient à certaines caractéristiques de l'organisation et des relations sociales des sociétés affectées. Que cette approche fondée sur les droits ne soit pas reprise pour expliquer la crise que traversent les membres de l'UE a de quoi surprendre.

Cette « irrationalité » limite énormément les gains d'efficacité potentiels des nouveaux savoirs. Les pratiques scientifiques et cognitives, les modes de financement de la science et les politiques en matière de recherche peuvent ou stimuler ou au contraire freiner le développement des savoirs qui contribueraient le mieux à la prospérité générale.

Les réglementations superflues – De nombreux systèmes de règles et réglementations ont également été déclarés superflus. La dilution des normes morales et le fossé qui s'est creusé entre celles-ci et les règles juridiques en sont l'illustration. A cela participent aussi les fluctuations continues de réglementation, en particulier dans les textes juridiques et les normes apparentées, entre ordre collectif et ordre privé. Si la législation primaire et secondaire se défait de son caractère universel, elle perd du même coup son rôle de cadre légal, contribuant aux processus de discrimination et de défense des privilèges, ce qui, à son tour, tend à rendre superflues les règles de droit.

Un troisième exemple, lié aux deux premiers, nous est fourni par la déréglementation dont il a été question dans la première partie de cet ouvrage. D'énormes écarts, facteur d'incohérence, ont été introduits entre certaines normes nationales et internationales, mais également entre les valeurs sociales communes et les normes juridiques, d'où un flou très propice à la promotion d'intérêts particuliers.

► Les conséquences du gaspillage

La privatisation, la destruction et le gaspillage des ressources, la création de ressources additionnelles, la conversion d'actifs en passifs et l'expulsion de divers types de capital (humain, matériel, financier, cognitif, réglementaire, etc.) hors ou à la périphérie du cycle des échanges constituent un problème social fondamental au sein de l'UE. L'intensité du gaspillage des ressources est un bon indicateur de la distorsion qu'ont subie des politiques dont l'impact était

potentiellement positif. On ne voit nulle part d'indices mobilisateurs d'une volonté d'exploiter rationnellement les ressources en tant que biens communs, ni de les employer à élargir les marges d'intervention.

La présence combinée, en situation de crise, de ressources humaines surnuméraires, d'avoirs matériels gaspillés et de ressources financières inutilisées fait douter de la rationalité des sociétés européennes. Après la Seconde Guerre mondiale, les pays en ruine, privés d'une partie de leurs ressources et de leur population, ont trouvé une façon intelligente de mettre en place des règles sociales ouvrant de nouvelles possibilités de développement.

Par ailleurs, l'explication la plus plausible de la non-exploitation des ressources disponibles renvoie à la concentration du pouvoir et aux dysfonctionnements de la démocratie : un centre très haut placé, privé de mécanismes de délégation de pouvoir à des niveaux inférieurs, se traduit toujours et partout par des ressources inexploitées, le centre n'étant pas en position d'en contrôler l'usage. Du point de vue du centre, il vaut mieux laisser une ressource en friche, car son exploitation ferait naître des droits, des possibilités et des perspectives incontrôlables. C'est là une explication qui rend bien compte, par exemple, de la faible absorption des fonds structurels. Cité par Manuel Castells, Mokir note de son côté que la plupart des hypothèses avancées pour expliquer les différences culturelles ne parviennent pas à expliquer ce qui sépare non pas la Chine de l'Europe, mais la Chine de 1300 de celle de 1800. L'élément décisif, c'est, semble-t-il, le rôle joué par l'Etat et le recentrage des politiques gouvernementales. Comment se fait-il qu'un pays ayant fait preuve de génie en matière hydraulique depuis l'époque des Han, ce qui lui a permis d'introduire un système d'irrigation à l'origine d'une nette amélioration de la production agricole, se soit brusquement désintéressé de l'innovation technique, allant jusqu'à interdire la recherche géographique et à abandonner la construction de grands bateaux aux environs de 1430 ?

La réponse la plus plausible est qu'il ne s'agit pas du même pays. Toujours selon Mokir, cette méfiance à l'égard de la technique s'explique essentiellement par la crainte du gouvernement de l'époque de voir le changement technologique ébranler les fondements de la stabilité sociale ; l'expérimentation scientifique et les contacts avec l'étranger ne relevant pas du commerce contrôlé et des fournitures d'armes étaient perçus au mieux comme inutiles, ou pire comme une source d'incertitudes potentiellement dangereuses³³⁴.

Le risque que nous courons, c'est avant tout de voir s'installer une situation perdant-perdant. Une situation où personne n'a rien à gagner, même si elle semble servir à court terme des intérêts privés. C'est ce dont il est question dans l'ouvrage *The Spirit Level* de Wilkinson et Pickett, où les auteurs montrent, en se fondant sur des exemples de pays développés, que des fortes inégalités sociales sont sources de problèmes pour tout le monde et pas seulement pour les groupes défavorisés. Le long retard, décrit par Wallerstein, de l'Europe de l'Est sur l'Europe occidentale au XVI^e siècle, et celui d'une grande partie de la planète sur le monde développé aujourd'hui laissent penser que sont mises en œuvre des stratégies qui détériorent la situation de tous. « Perdant-perdant veut dire que la situation de toutes les parties prenantes finit par se détériorer »³³⁵.

Le gaspillage de ressources dont est ainsi privée la société dans ses échanges s'accompagne d'une pénurie d'organismes sociaux ayant vocation à promouvoir le développement. Par rapport à hier, la situation s'est dégradée, en raison des facteurs de crise qui sont à l'œuvre dans les pays développés ; et pourtant elle est probablement meilleure que celle que nous connaissons demain. Il est donc urgent de faire en sorte de repenser les politiques et de trouver de nouvelles idées pour contrer la tendance manifeste au déclin. Le fait qu'au sein de l'UE les bureaucrates tendent à remplacer les visionnaires est un problème souvent évoqué ; mais on s'inquiète de plus en plus également de voir l'Union s'engager dans une impasse. Il serait dangereux de poursuivre sur la même voie.

4.3. De la « pauvre qualité » pour des « pauvres personnes » ?

Dans cette réflexion sur les ressources, il nous faut aborder un dernier point. Nous avons évoqué plus haut le risque de voir s'instaurer des « pauvres droits pour les personnes pauvres » ; de la

334 Castells M., «Technology, Society and Historical Change», in Castells M., *The rise of the network society*, John Wiley and Sons, Malden, 2009, p. 5.

335 Spangler B., «Win-Win, Win-Lose, and Lose-Lose Situations», in Burgess G. et Burgess H. (dir.), *Beyond Intractability*, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, 2003.

même manière, nous pourrions parler de « pauvres ressources pour les personnes pauvres », voire des ressources de moindre qualité destinées aux acteurs sociaux les plus faibles.

C'est déjà ce qui se passe pour les biens immatériels que sont la prospérité, les soins et l'éducation. Dans tous les pays d'Europe, c'est souvent dans les quartiers pauvres des villes que l'on trouve des services de soin, de garderie, voire des écoles de qualité inférieure, phénomène que ne peuvent qu'aggraver la privatisation des services et une redistribution des ressources financières privilégiant les structures privées (malgré leur coût toujours plus élevé) plutôt que publiques, comme l'illustre le cas des universités.

Nous voyons aussi se répandre des biens matériels de mauvaise qualité, les seuls que les personnes en situation de pauvreté ou de précarité puissent se permettre. Ces biens (les appareils électriques, par exemple) fonctionnent moins bien et durent moins longtemps, ce qui accroît les volumes de déchets et augmente les coûts pour les personnes en situation de pauvreté qui sont les principales victimes du principe d'« obsolescence programmée », c'est-à-dire des techniques visant à réduire la vie utile des biens.

La qualité de la nourriture des personnes en situation matérielle difficile souffre d'un phénomène semblable. La prévalence de l'obésité parmi ces groupes montre bien le lien entre pauvreté et mauvaise qualité de l'alimentation. En 2004, on pouvait ainsi lire dans *l'American Journal of Clinical Nutrition* :

« Les données disponibles conduisent aux conclusions suivantes. Premièrement, c'est dans les populations présentant le plus haut niveau de pauvreté et le plus bas niveau d'éducation que les taux d'obésité sont le plus élevés. Deuxièmement, le rapport est inversement proportionnel entre la densité énergétique (MJ/kg) et le coût énergétique (\$/MJ), ce qui fait que les aliments riches en énergie, composés de céréales raffinées, avec sucres ajoutés et matières grasses, constitueraient sans doute l'alimentation la moins chère pour le consommateur. Troisièmement, la forte densité énergétique et le goût agréable des bonbons et des matières grasses entraînent une consommation accrue d'énergie, au moins dans les études cliniques et en laboratoire. Quatrièmement, la pauvreté et l'insécurité alimentaire se traduisent par des dépenses alimentaires inférieures, une faible consommation de fruits et légumes, et des régimes alimentaires de moindre qualité. »³³⁶

Enfin, nous l'avons vu, les personnes en situation de pauvreté n'ont pratiquement accès qu'à des espaces de vie « environnementalement pauvres ». La part la plus vulnérable de la population réside fréquemment dans les zones les moins salubres des villes, parfois à côté des usines polluantes où elle travaille encore.

Disposer de ressources de qualité suppose donc une jouissance intégrale des droits, dans la mesure où l'accès à certains biens est de fait refusé à certains. Il ne s'agit pas seulement de pouvoir disposer d'un logement, se rendre à l'hôpital et s'y faire soigner, confier ses enfants à une garderie quand on est au travail ou que l'on recherche un emploi, s'acheter un lave-linge (qui tombera en panne au bout de deux mois), ni même d'être certain de ne pas mourir de faim. C'est aussi sur la qualité de ces ressources qu'il faut s'interroger. Les écarts que l'on observe dans ce domaine sont à la mesure, dramatique, des inégalités qui traversent nos sociétés.

Le pire serait de penser qu'il s'agit d'écarts « naturels » ou « justifiés » par la situation, comme si la crise était inéluctable et non pas d'origine anthropique.

La mauvaise qualité des biens destinés aux personnes en situation de pauvreté, et plus généralement les difficultés d'accès aux ressources sont directement liées aux politiques de redistribution mises en œuvre, comme nous allons le voir dans le prochain chapitre.

336 *American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 79, n° 1, 2004, p. 6-16 (traduction non officielle).

5. Paupérisation et politiques de redistribution



La redistribution par l'impôt et les dépenses publiques est l'arme à laquelle ont le plus souvent recours les Etats européens dans leur combat contre la paupérisation et l'inégalité. Comme nous l'avons vu dans la première partie de cet ouvrage, les chiffres concernant la privation matérielle et l'inégalité économique sont de plus en plus inquiétants, et le degré de justice sociale garantie par les Etats se réduit comme peau de chagrin. Il y a donc tout lieu de s'interroger sur le bon fonctionnement des stratégies de redistribution.

Il n'est pas simple d'évaluer un sujet aussi vaste et complexe que la gestion des finances publiques, qui se définit au sens large comme le rôle et le champ d'action des gouvernements dans l'économie. Selon Joseph Stiglitz, lauréat du prix Nobel d'économie, l'étude des finances publiques aide à répondre aux questions suivantes : « Quel devrait être le rôle de l'Etat ? Comment devrait-il concevoir ses programmes dans des domaines qui vont de la santé à l'éducation, en passant par la sécurité sociale et l'Etat providence ? Comment les systèmes fiscaux devraient-ils être conçus pour promouvoir l'efficacité économique et être conformes aux principes fondamentaux de l'équité ? »³³⁷ L'Etat se charge entre autres choses de recouvrer des impôts directs et indirects auprès des citoyens, de gérer des établissements scolaires et des hôpitaux publics, d'assurer notamment la défense et la sécurité de la nation, le maintien de l'ordre et la gestion des services collectifs, et d'affecter les transferts sociaux à des groupes cibles. On comprend donc d'emblée l'importance du sujet qui nous préoccupe. Cela étant, pour saisir l'incidence considérable de la gestion des finances publiques sur notre vie quotidienne, il

³³⁷ Stiglitz J., *The Economics of the Public Sector*, 3^e éd., W.W. Norton & Company, New York, 2000.

vaut mieux appréhender les enjeux économiques qui sous-tendent les processus décisionnels dans le domaine des politiques budgétaires et de la fiscalité. Ce chapitre passe en revue le système fiscal des Etats et les décisions de dépenses prises par les gouvernements pour tenter de mettre au jour la place que donnent les gouvernements à chaque groupe d'acteurs sociaux (travailleurs, entreprises, investisseurs, immigrés, personnes âgées, personnes sans emploi, etc.).

La présente réflexion entend avant tout montrer que la protection et la stabilisation des systèmes budgétaires sont essentielles pour préserver les droits et pour faire reculer la pauvreté et les inégalités. En effet, les politiques budgétaires sont indispensables à la stabilisation matérielle, à la redistribution et à une garantie indépendante des droits à la sécurité économique face à un pluralisme accru et à l'incertitude que suscitent la mondialisation et la récession économique. De plus, les finances publiques sont un outil incontournable pour que les citoyens puissent eux-mêmes se hisser à un niveau de stabilité suffisant pour faire les bons choix stratégiques concernant les révisions et les extensions de la portée des droits et de la justice sociale.

Cet ouvrage s'interroge sur la nature du socle matériel et politique qui permet aux finances publiques de jouer un rôle progressiste dans le contexte d'aujourd'hui. Dans cette optique, le présent chapitre analyse les politiques européennes de redistribution en vigueur sur la base d'une conception relationnelle de la pauvreté et des inégalités, et d'une notion revisitée de la progressivité. Il décrit les tendances en matière de fiscalité et de dépenses publiques, mais entend aussi mettre en lumière l'évolution globale des mesures de redistribution prises au fil des ans. D'une part, il apparaît nécessaire d'analyser la structure de la fiscalité pour comprendre qui subit réellement les pressions fiscales ; d'autre part, il est essentiel de s'intéresser aux dépenses et aux services publics – ainsi qu'à leur qualité – pour savoir à qui profite l'intervention de l'Etat, qui est laissé à l'écart et qui risque de se retrouver stigmatisé.

Mais commençons par approfondir quelques notions fondamentales dans le cadre de notre analyse.

5.1. Notions clés

► La redistribution sous l'angle des interdépendances

Les modalités de fonctionnement des finances publiques sont le produit de dynamiques politiques nationales. De fait, tous les types de systèmes budgétaires ne sont pas systématiquement vecteurs de justice et de démocratie. La reconstitution des droits et l'extension de leur portée dépendent de facteurs qui s'alimentent les uns les autres, à savoir l'intégration, l'universalité, la sécurité matérielle et la stabilité institutionnelle des droits.

La redistribution dépend de la volonté d'instaurer la justice sociale en matière de revenus, et notamment du fait que les groupes non paupérisés acceptent ou non de contribuer par l'impôt à la socialisation des risques de l'existence, ce qui renvoie aux rapports de forces existant entre les différents pôles de la société, notamment entre groupes paupérisés et institutions publiques, et entre groupes paupérisés et non paupérisés. La solidarité et la redistribution ne vont en effet pas de soi. Elles reposent soit sur des mesures contraignantes, soit sur la recherche d'un consensus en matière fiscale.

La contrainte dépend d'abord des configurations de ces rapports de forces. La montée graduelle de l'impôt sur le revenu observable un peu partout en Occident après la Seconde Guerre mondiale, puis le déclin de sa part dans l'impôt global amorcé par les expériences Reagan aux Etats-Unis et Thatcher au Royaume-Uni, reflètent assez fidèlement l'état des rapports de forces entre, schématiquement, le travail et le capital. A de rares exceptions près, les gouvernements font des politiques fiscales favorables aux principaux groupes qui les soutiennent. L'affaiblissement des organisations de travailleurs et des milieux populaires en politique n'est pas étranger aux basculements observés à partir du début des années 1980. Dès lors, justifier une fiscalité élevée pour financer la redistribution n'est pas tâche aisée. En témoignent les débats sur la fiscalité dans une France en pleine crise. Si la taxation des « plus hauts revenus » fait plutôt consensus parce qu'elle ne concerne qu'un nombre très limité d'individus, celle des « hauts revenus » apparaît plus problématique, car elle porterait sur des groupes plus nombreux, dont certains soutiennent politiquement le gouvernement.

Quant au consensus, il n'est guère plus facile à obtenir. Nancy Fraser mettait en garde contre les mesures de redistribution correctives qui souhaitent remédier à l'injustice économique en laissant intactes les structures profondes qui engendrent l'inégalité de classe, car elles contribuent

à présenter ceux qui bénéficient de ces mesures comme « les bénéficiaires privilégiés d'un traitement de faveur immérité »³³⁸.

Toutefois, certaines politiques familiales en Europe montrent qu'il est possible de parvenir à un certain consensus. Les allocations familiales accordées à l'ensemble des ménages (à des taux variant en fonction des revenus) ont généré de tels accords qu'aucun gouvernement n'a songé les revoir.

Ce chapitre s'articulera donc autour de deux aspects : l'universalité des prestations et la redistribution.

► Progressivité des finances publiques en faveur de la justice sociale

La structure de la fiscalité et des dépenses publiques reste un indicateur fondamental de la capacité à traduire les intentions démocratiques en actes. La progressivité de l'impôt prise dans son sens strictement technique peut être très différente de la progressivité d'un système fiscal visant à la démocratisation des droits. La définition strictement technique de la progressivité renvoie au profil des taux d'imposition pour différents quintiles de revenu – les personnes en situation de pauvreté étant censées contribuer pour une plus faible proportion de leur revenu que les riches aux recettes du Trésor public. Une définition plus large tiendrait compte en revanche de la façon dont certains groupes s'enrichissent ou s'appauvrissent sous l'effet des politiques fiscales³³⁹. A l'analyse de la progressivité au sens technique du terme doit s'ajouter la prise en compte du volume de recettes que le système fiscal permet de percevoir.

La progressivité du système fiscal, au sens restreint du terme, n'est pas une condition suffisante pour assurer un niveau de services et de transferts susceptible d'écarter convenablement le risque de paupérisation. Ce qu'il faut, c'est un système fiscal de nature progressive associé à une mobilisation des recettes suffisamment élevée pour permettre la mise en œuvre par le biais des dépenses publiques d'une redistribution digne de ce nom.

Pour illustrer la manière dont on peut « lire » ces deux définitions dans le cadre de l'analyse fiscale, prenons l'exemple des Etats-Unis et du Danemark – deux pays dont les systèmes de redistribution et d'imposition sont très différents. Selon la définition étroite de la progressivité employée par l'OCDE³⁴⁰, la progressivité est plus marquée aux Etats-Unis qu'au Danemark, parce que l'écart d'imposition appliqué au sommet et à la base de la structure de répartition des revenus est plus important :

- d'une part, le Danemark impose des taux de prélèvement plus importants aux faibles revenus ; si les foyers gagnant moins de 41 000 couronnes danoises par an (environ 5 500 euros) ne sont pas imposables, les contribuables situés juste au-dessus de ce seuil sont assujettis à un taux marginal d'imposition sur le revenu de 37,48 %. Cela signifie que la progressivité est abrupte pour les faibles niveaux de revenu, alors qu'aux Etats-Unis, les foyers ayant un revenu inférieur à 35 350 dollars (environ 28 600 euros) sont imposés au taux maximal de 15 % ;
- d'autre part, le taux marginal d'imposition frappant les hauts revenus est croissant aux Etats-Unis : 28 % pour la tranche jusqu'à 178 650 dollars, 33 % jusqu'à 388 350 dollars et 35 % au-delà de ce seuil. Au Danemark, en revanche, le même taux marginal s'applique à tous les revenus supérieurs à 45 000 euros ; le taux d'imposition n'augmentant pas avec le revenu, la progressivité *stricto sensu* y est donc nulle, au moins pour les hauts revenus.

Pourtant, si l'on considère les finances publiques dans leur globalité, c'est-à-dire les recettes publiques et les dépenses de l'Etat via les services publics, c'est en fait le Danemark qui affiche la plus forte progressivité, en raison d'un niveau supérieur de mobilisation de ressources propice à la redistribution. Pour parler de système public de finances progressif, il faut donc prendre en considération la question de la répartition, par conséquent étudier comment le système d'impôts et d'allocations diverses change effectivement la répartition des revenus des ménages.

La progressivité dans sa première définition a l'avantage d'être plus simple à mesurer ; en revanche elle reflète beaucoup moins la réalité de la structure distributive et la façon dont les finances publiques l'affectent ou sont susceptibles de l'affecter. La deuxième définition a une portée analytique plus vaste, mais nécessite une explication approfondie. Elle couvre l'intention et les résultats du système global de finances publiques (fiscalité et dépenses), y compris les recettes et les services. Elle suppose l'existence d'effets systémiques ne pouvant être mesurés que

338 Fraser N., *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, La Découverte, Paris, 2007, p. 39.

339 Voir Haagh L., « Democracy, Public Finance and Property Rights », *op. cit.*

340 OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2008.

de manière indicative. Cela nécessite de prendre en compte d'autres fonctions régulatrices de l'Etat, notamment pour ce qui touche : 1) au marché du travail ; 2) à des domaines où la contribution de l'Etat joue un rôle, tels les services d'éducation (lorsqu'ils sont payants) ou les services sociaux. Cela suppose d'étudier alors également comment ce financement public-privé affecte aussi certains aspects non matériels de la paupérisation, comme l'égalité hommes-femmes et la maîtrise de son temps. La notion plus vaste de progressivité des finances publiques est donc intimement liée à la visée démocratique. Pour résumer, elle permet de mettre en relief le fondement matériel du contenu des droits et l'accès effectif à ceux-ci, mais aussi de se faire une opinion sur la direction prise en matière de démocratisation et de justice sociale.

Par conséquent, les deux définitions de la progressivité et leurs applications pratiques présentent un intérêt majeur pour notre précédente réflexion sur l'opposition droits universels/droits sélectifs. Du fait qu'elle se focalise sur l'idée de redistribution du sommet vers la base, la première définition se prête à des conceptions et des pratiques sélectives (qu'est-ce que la base mérite d'obtenir du sommet – une fois que l'on est sorti du marché ?) ; alors que la seconde définition incorpore dans son champ un intérêt plus vaste pour la justice sociale et la protection des droits humains. Les deux définitions peuvent être rattachées à des conceptions différentes de la démocratisation : la définition technique peut ne pas exclure une intention de charité envers ceux qui vivent dans la pauvreté absolue – comment faire en sorte que ceux qui ont « davantage de capacités » sur le marché protègent les plus pauvres ; la définition plus vaste, elle, est liée ou favorable à des idées d'égalité de dignité, notamment par l'indépendance de statut, et de jouissance commune de nombreux droits.

5.2. Tendances récentes : des politiques budgétaires progressives ?

Depuis les années 1980, du fait de la réduction des dépenses et de la privatisation des biens publics, l'Europe est de plus en plus affectée par l'affaiblissement de l'Etat providence qui la caractérisait. Depuis 2008, la crise financière et la crise de la dette n'ont cessé d'exacerber cette tendance, car les gouvernements sacrifient bien souvent les dépenses sociales et les services publics pour maintenir cette dette à des niveaux soutenables. Ce choix politique, s'il peut sembler logique, n'est pas le seul moyen de sortir de la crise.

Dans les paragraphes qui suivent, nous nous proposons d'analyser les évolutions des dernières décennies en matière de finances publiques, au regard notamment de la progressivité prise au sens large et en prenant en compte les dynamiques sociales qui les sous-tendent. Pour faciliter l'étude et la compréhension, l'analyse distingue la progressivité du système fiscal de la progressivité des dépenses publiques, mais ces deux volets des finances publiques doivent être lus ensemble pour pouvoir appréhender la question dans sa complexité.

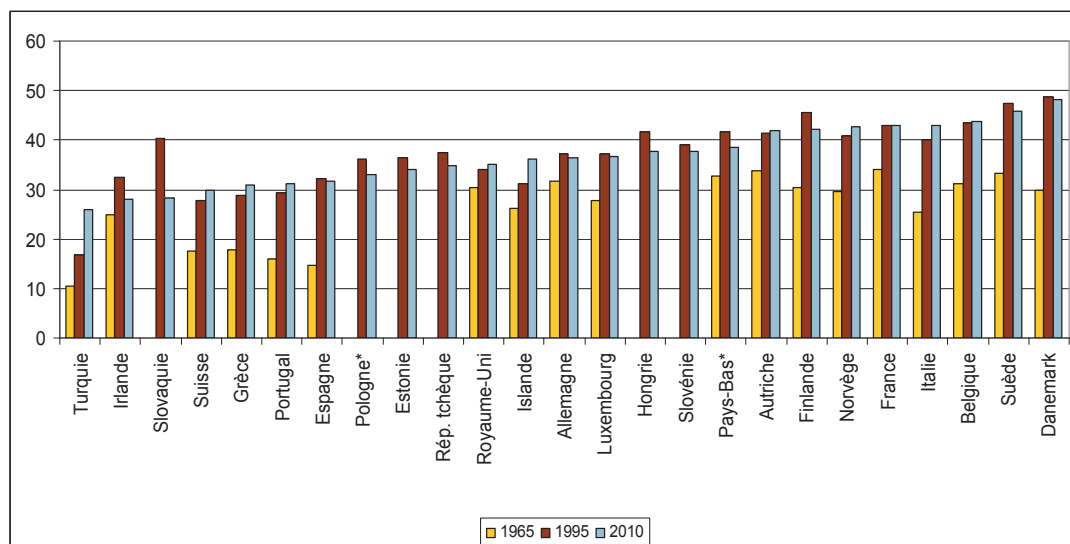
5.2.1. Fiscalité

Le système fiscal détermine la capacité financière de l'Etat et, de ce fait, la possibilité de créer des institutions partagées qui renforcent la cohésion sociale et réduisent les inégalités. Les pays où la pression fiscale est forte sur l'ensemble de la population (y compris les classes moyennes) peuvent ainsi développer des structures collectives qui permettent d'asseoir la sécurité matérielle nécessaire à la garantie des droits. Cela peut aider à établir des rapports de forces moins inégaux au sein de la société et donc à faire vivre la démocratie. La manière dont les taxes sont prélevées peut également contribuer au renforcement ou au contraire à la réduction des inégalités sociales. Qu'en est-il aujourd'hui en Europe ?

Le tour d'horizon des tendances générales que nous faisons ici montre que, dans la plupart des pays, la part des finances publiques dans le PIB a crû sur une longue période, mais que, depuis 2008, la tendance est à l'affaiblissement du rapport entre recettes fiscales et PIB. Partout s'observe une baisse d'un ou plusieurs éléments d'imposition, ainsi qu'une tendance à l'aplanissement de la progressivité. La figure 14 montre que le poids de la fiscalité s'est accru significativement entre les années 1960 et 1990, les prélèvements fiscaux apparaissant alors comme le principal outil de développement du système de protection sociale européen. Mais, à de rares exceptions près, la colonne de 2010 fait ressortir une contraction des prélèvements fiscaux, ou plus précisément une croissance plus lente des recettes fiscales par rapport au PIB.

Certains éléments communs traduisent des pressions s'exerçant sur tous les Etats, tandis que certains changements, ou absences de changement, sont l'expression de choix de priorités révélant la persistance ou non d'une volonté de démocratisation ou de progrès en termes de droits.

Figure 14 : Poids de la fiscalité dans le PIB en 1965, 1995 et 2010 (en % du PIB)



Source : Figure réalisée à partir des informations accessibles sur la base de données statistique de l'OCDE : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>. Commentaires : L'année de référence est 2010, excepté pour la Pologne et les Pays-Bas (année de référence : 2009). L'année 1995 a été choisie car c'est à cette date que les données des nouveaux pays de l'UE sont devenues accessibles.

Des pays comme le Royaume-Uni et la Pologne, par exemple, où des forces politiques ont milité avec vigueur en faveur d'une réduction du rôle de l'Etat, ont connu, outre une baisse de l'impôt sur les sociétés, des réductions précoces et radicales des taux marginaux d'imposition sur le revenu et sur les plus-values (voir le tableau 8).

Tableau 8 : Evolution des structures fiscales dans les pays membres de l'OCDE³⁴¹

Part en pourcentage des principales catégories d'impôt dans les recettes fiscales

	1985	1995	2005	2009
Impôts sur le revenu	30	26	24	25
Impôts sur les sociétés	8	8	10	8
Cotisations sociales	22	25	25	27
(employé)	(7)	(9)	(9)	(9)
(employeur)	(13)	(14)	(14)	(15)
Taxes sur les salaires	1	1	1	1
Impôts fonciers	5	5	6	5
Impôts généraux sur la consommation	16	19	20	20
Impôts spécifiques sur la consommation	16	13	11	11
Autres impôts	2	3	3	3
Total	100	100	100	100

Source : OCDE, *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenu se creusent*, OCDE, Paris, 2011.

341 Les données concernent les 34 membres de l'OCDE (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie).

Pour approfondir la réflexion, analysons l'évolution des différents types d'impôt au regard de la progressivité et de leur impact redistributif. Les modifications récentes favorisent-elles la justice sociale et la démocratisation des droits ? Permettent-elles de mieux lutter contre la pauvreté et les inégalités ?

► Impôts directs : imposer le revenu du travail

Le développement d'économies plus dynamiques et moins réglementées, notamment en matière de finance mondiale, et la croissance des profits par rapport aux salaires ont donné lieu à un transfert global de la charge fiscale sur les travailleurs.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est considéré comme l'élément central de la fiscalité directe dans toutes les économies. D'une manière générale, le recours à l'imposition directe est un moyen très concret de parvenir à l'équité fiscale. En effet, les pays les plus enclins à la redistribution sont davantage susceptibles de s'en remettre largement à l'impôt sur le revenu comme source de recettes publiques, et d'appliquer un système plus progressif. Comme indiqué dans le tableau 8, à partir de 1985, l'importance de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'est réduite à l'échelle des pays de l'OCDE. Cela s'explique d'abord par le fait que les données fiscales pour les pays d'Europe de l'Est, dont les recettes issues de cet impôt sont relativement faibles, ne sont disponibles que depuis les années 1990. Mais, à la fin des années 1980, on a aussi assisté, dans les grandes économies comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni, à une transition vers une fiscalité aux barèmes plus resserrés, caractérisée par une progressivité (au sens étroit du terme) moindre et par un recouvrement plus faible de l'impôt, ce qui a fait dire à l'économiste Atkinson que « l'impôt sur le revenu au Royaume-Uni ressemble de plus en plus à un impôt à taux unique (*a flat-ish tax*) »³⁴².

Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, ces réformes ont été motivées par la croyance selon laquelle une imposition moindre sur les moyens et hauts revenus favoriserait l'expansion et la croissance économiques. Bien que cette idée se soit révélée erronée, le principe de la baisse des taux marginaux d'imposition pour les revenus de la tranche supérieure continue de bénéficier d'un soutien politique. Quatre pays d'Europe de l'Est sont passés à un système proportionnel imposant toutes les tranches de revenus au même taux, abandonnant ainsi toute idée de progressivité et de redistribution par l'impôt sur le revenu. Le passage à un impôt proportionnel favorise en effet les contribuables situés en haut de l'échelle des revenus, annulant de fait la progressivité fiscale. Dans la même mesure que le taux marginal ou le nombre de tranches d'imposition diminue, la capacité redistributive de l'impôt sur le revenu se réduit.

Cela dit, il n'est pas simple d'estimer le degré d'équité de l'imposition sur le revenu, car il dépend non seulement de taux marginaux et de tranches de revenu, mais aussi de crédits d'impôt, d'exonérations et d'abattements. Par ailleurs, les sources de revenu telles que les plus-values, les gains dus aux prélèvements forfaitaires libératoires et les composantes non salariales de l'ensemble des rémunérations des dirigeants, à savoir les stock-options, profitent exagérément aux plus riches. La diversification de leurs sources rend les revenus difficiles à mesurer, donc souvent difficiles à taxer³⁴³.

La régressivité de l'impôt en France

L'étude 2012 de l'Insee sur le patrimoine des ménages en France permet de se faire une idée des grandes différences dans la composition du revenu des foyers. Pour le premier décile de revenu, les revenus du patrimoine représentent 3,4 % des revenus disponibles. Cette part ne cesse d'augmenter à mesure que les foyers s'enrichissent, jusqu'à atteindre 12,3 et 27,8 % pour les neuvième et dixième déciles. D'après cette étude, les 10 % des foyers les plus riches ne détiennent pas moins de 50 % du patrimoine total brut. Les principales disparités portent sur les actifs

professionnels. Environ un quart des revenus du décile supérieur dépend de ces actifs, alors que pour les autres cette part est inférieure ou égale à 4 %. Il s'ensuit que les impôts de substitution à l'impôt sur le revenu, qui pèse principalement sur les revenus du travail, sont considérés à juste titre comme essentiels dans une perspective redistributive. L'impôt sur la fortune, par exemple, outre son caractère d'équité, accroît les recettes et contribue à la stabilité et à la progressivité des finances publiques. En fait, même un système progressif comme l'est le système français est susceptible d'avoir des effets régressifs si les différentes sources de revenu ne sont pas dûment

342 Atkinson, A., « Income Tax and Top Incomes over the Twentieth Century », *Revista de Economía Política*, 168, n° 1, 2004, p. 125.

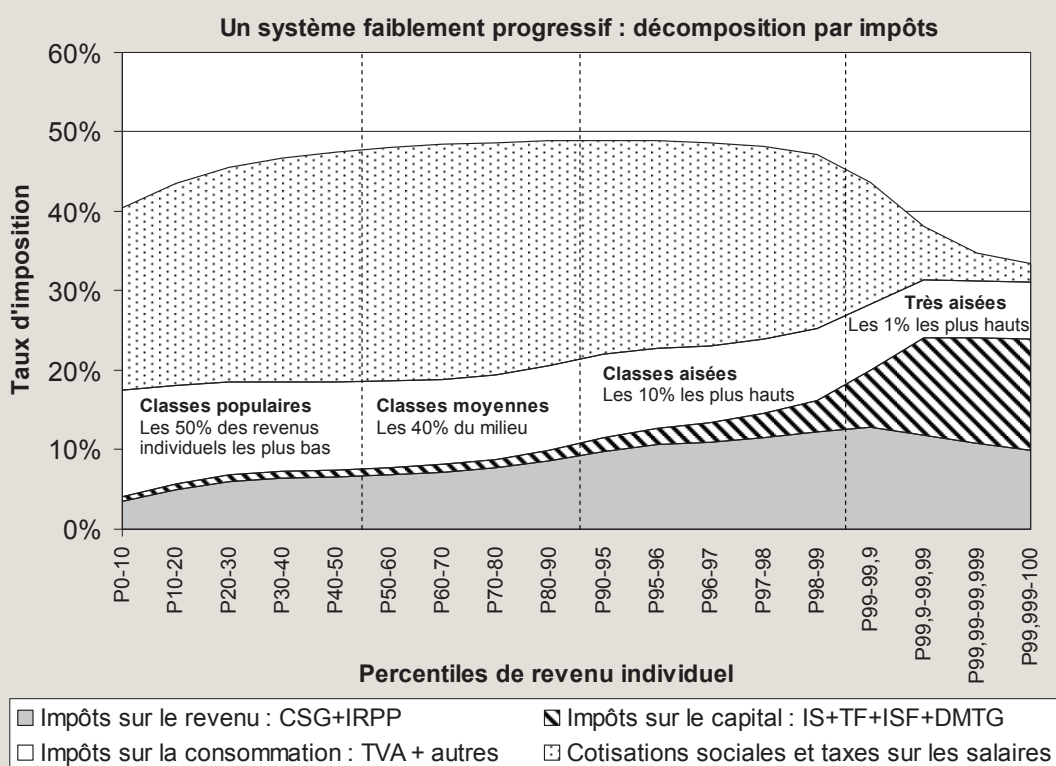
343 OCDE, *Croissance et inégalité*, op. cit., p. 32.

prises en compte dans l'imposition. L'étude de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez sur la fiscalité en France met d'ailleurs bien en lumière le caractère régressif du système d'imposition de ce pays.

La figure 15 rend compte de l'impôt total prélevé en France sur différents centiles de revenu et de la part respective, dans ce total, des divers types d'impôt. En commençant par le niveau inférieur, on voit dans quelle mesure l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le capital, l'impôt indirect et les cotisations sociales – représentées par la partie supérieure pointillée – pèsent sur toutes les tranches de revenu. La courbe supérieure donne une image claire de la pression fiscale globale pesant sur

les foyers français. La moitié des contribuables disposant de revenus modestes est imposée à un taux global de 41 à 48 %, tandis que le millième (0,1 %) supérieur est imposé à hauteur d'environ 31 à 35 % du revenu. En fait, dès qu'on atteint la tranche des 5 % des plus hauts revenus, soit environ 4 800 euros bruts par mois, le taux d'imposition baisse et la progressivité, qui était déjà faible, disparaît complètement. Ces 5 % échappent en effet à des cotisations sociales élevées, bénéficient d'un impôt sur le capital inférieur à l'impôt sur le revenu, profitent de niches fiscales qui rendent l'impôt sur le revenu légèrement régressif et finissent par payer moins d'impôts proportionnellement à leurs revenus que les foyers exposés à de graves risques de paupérisation.

Figure 15 : Part respective des différents prélèvements en fonction des revenus, France, à la fin des années 2000.

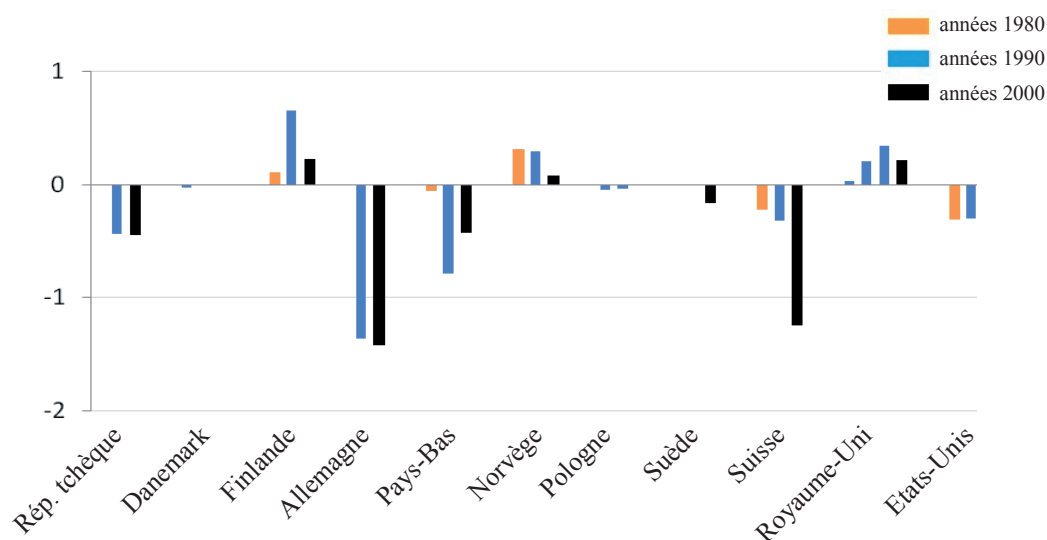


Source : Landais C., Piketty T., Saez E., *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Editions du Seuil, Paris, 2011.
 Note : Cette figure représente la part des divers éléments entrant dans le calcul du taux global d'imposition en fonction du revenu (seule est prise en compte la population des 18-65 ans travaillant au minimum à 80 % d'un plein-temps). P0-10 désigne les centiles 0 à 10, autrement dit les 10 % les plus faibles en termes de revenus, P10-20 les 10 % suivants, et P99,999-100 désigne les 0,001 % les plus riches.

Comme il ressort de l'exemple de la France, la progressivité des finances publiques peut être sapée par la régressivité des cotisations sociales, celles-ci représentant la plus grosse partie des prélèvements versés par les foyers exposés à la paupérisation. Or, les cotisations sociales ne sont-elles pas censées financer la protection sociale ?

Contrairement à l'impôt sur le revenu, ce type de prélèvement est associé à un droit à des prestations spécifiques, dont il sera question plus loin à propos des dépenses de santé, de l'assurance-chômage et des pensions de retraite. Cela étant, les systèmes de sécurité sociale supposent bien souvent un certain degré de redistribution entre les affiliés, sachant qu'il n'existe pas de correspondance parfaite entre les paiements versés à titre individuel et la prise en charge du risque.

Figure 16 : Effet redistributif des cotisations sociales



Source : OCDE, *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenu se creusent*, Paris, 2011.

Note : L'effet redistributif est représenté par la différence entre le coefficient de Gini tel qu'il apparaît avant (niveau 0) et après le paiement des cotisations sociales. Si les inégalités diminuent, le coefficient de Gini baisse et la redistribution prend des valeurs positives ; à l'inverse, les valeurs négatives de redistribution sont associées à un coefficient de Gini et à des inégalités en hausse. La barre orange (années 1980) correspond à la période 1985-1987, la barre bleue (années 1990) à la période 1992-1999 et la barre noire (années 2000) à la période 2000-2005 (sachant que les données ne sont pas disponibles dans tous les pays pour toutes les périodes).

D'ordinaire, les cotisations sociales sont proportionnelles ou quasi proportionnelles au salaire, ce qui limite leur portée redistributive. Certains pays appliquent même des plafonds aux cotisations et imposent de fait des modalités régressives. Pour plusieurs Etats européens, nouveaux comme anciens, l'incidence des cotisations sociales sur l'inégalité de revenu avant et après les cotisations est négative, ce qui signifie que ces Etats mettent en œuvre un système régressif, plus lourd pour les bas revenus. La figure 16 montre l'évolution de la portée redistributive des cotisations sociales dans certains pays européens. Il ressort de toute évidence que, même en cas d'incidence positive de la redistribution, c'est-à-dire de réduction des inégalités, comme en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, l'effet quantitatif est minimal : il est inférieur à 1 point du coefficient de Gini. Qui plus est, la tendance est loin de s'améliorer. Là aussi, lorsqu'on a pour un même pays des hauteurs de barre différentes, celles-ci reflètent une évolution des inégalités due aux cotisations sociales à différents moments dans le temps. A la seule exception des Pays-Bas, où l'incidence régressive des cotisations sociales diminue, les autres pays pour lesquels des données sont disponibles ont vu depuis les années 1980 les inégalités s'aggraver avec le paiement des contributions d'assurance sociale.

► Une fiscalité indirecte régressive

Les impôts sur la consommation – dont font partie les taxes portant généralement sur la consommation comme la taxe à la valeur ajoutée (TVA), les taxes sur la vente, plus quelques taxes spécifiques – sont la principale source des recettes publiques et représentent quelque 35 à 40 % des recettes totales dans la majorité des pays de l'UE. La TVA est une taxe relativement récente, apparue en France en 1954 et adoptée progressivement par la plupart des autres pays européens. Cet impôt indirect se caractérise généralement par une structure plate typique des impôts dits proportionnels. La critique évidente qu'on peut lui adresser tient à ses effets régressifs. Le fardeau de n'importe quel impôt sur la consommation pèse davantage sur les personnes consacrant une part plus importante de leur budget à la consommation. En ce sens, les personnes en situation de pauvreté paient davantage d'impôts indirects, en pourcentage de leurs revenus, que la partie la plus riche de la population.

Le recours à la fiscalité indirecte constitue l'une des mesures phares adoptées pour contrer la crise de la dette. Le taux de la TVA a été augmenté ces dernières années dans plusieurs pays d'Europe. Les économistes et les personnalités politiques s'intéressent de plus en plus à la fiscalité indirecte, dans la mesure où elle serait moins distorsive que l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, l'augmentation de l'impôt sur le revenu pourrait décourager les

contribuables de fournir plus d'efforts pour travailler, tandis qu'un impôt sur la consommation ne génère pas d'effet distorsif sur le travail et les efforts productifs. Il s'ensuit que les hommes politiques cherchent actuellement à modifier l'équilibre fiscal en transférant le poids des impôts des revenus vers les dépenses. Le Gouvernement britannique a fait de ce rééquilibrage une priorité et il a été suivi sur ce point par ses homologues néerlandais, hongrois, italien, polonais, français et lituanien, qui ont appliqué une majoration des taux ou envisagent de le faire.

Tableau 9 : Majorations récentes du taux de TVA

Pays	Taux de TVA en 2010	Nouveau taux de TVA	Date d'entrée en vigueur
Royaume-Uni	17,5 %	20 %	janvier 2011
Hongrie	25 %	27 %	octobre 2012
Pays-Bas	19 %	21 %	octobre 2012
Espagne	18 %	21 %	septembre 2012
Italie	20 %	21 % 23 %	septembre 2011 prévu pour 2012
Pologne	22 %	23 % 25 %	janvier 2011 prévu pour 2015
Lituanie	21 %	23 %	prévu pour 2012

Ces gouvernements prétendent qu'une telle majoration incitera davantage les personnes à travailler, mais nul ne connaît avec certitude l'impact de ces mesures sur la croissance et le chômage. En outre, il conviendrait de se demander si nous sommes prêts à accepter le coût social d'une pénurie relative croissante pour les familles à faible revenu.

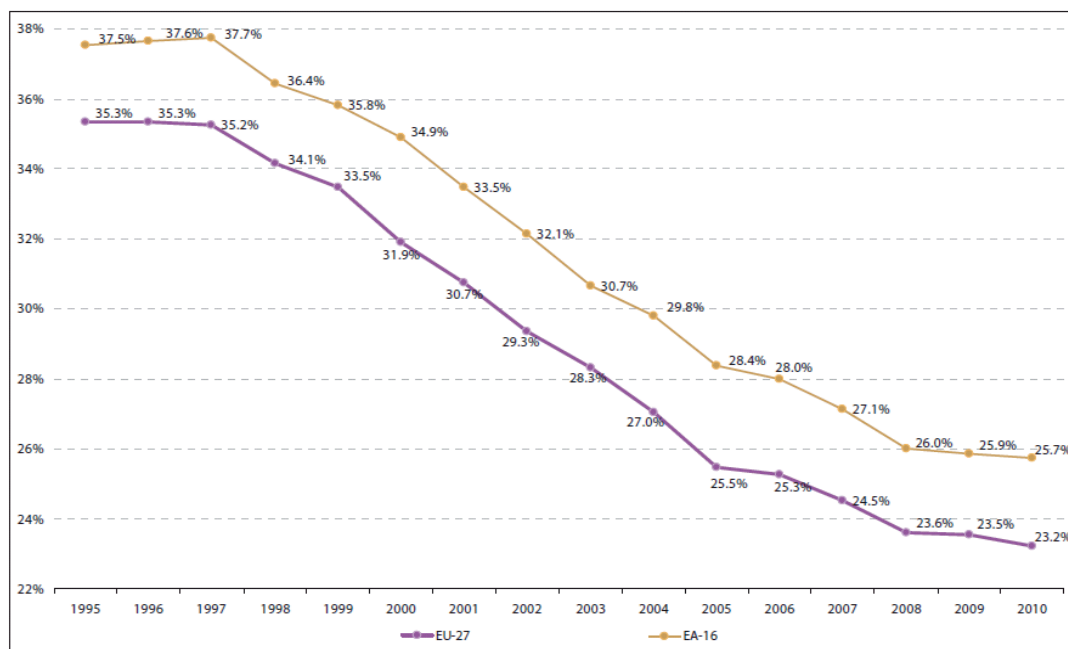
La fiscalité indirecte, en provoquant l'augmentation des prix, a un impact sur la pauvreté et peut plonger les ménages pauvres dans une situation de pénurie plus grave encore. Pour les personnes ayant un revenu fixe, toute augmentation de la TVA équivaut à une limitation supplémentaire de la capacité de consommation : un processus qui devient réellement problématique dès lors que les personnes touchées ne peuvent plus acheter de quoi assurer leur subsistance. Nous devrions peut-être analyser de plus près l'effet distributif potentiel d'un recours croissant à l'impôt indirect sur la consommation avant d'ériger cette politique en priorité.

► Impôts sur les sociétés et impôts sur le capital

La politique fiscale adoptée en matière d'imposition sur les bénéfices des sociétés constitue peut-être l'un des aspects les plus inquiétants de l'évolution récente des finances publiques. Le taux d'imposition moyen sur les bénéfices des entreprises dans l'Union européenne était d'environ 35 % jusqu'en 1997, mais a fortement diminué depuis. De nos jours, les pays de l'UE prélèvent en moyenne 22 % d'impôts sur les bénéfices des entreprises. Cette baisse d'environ 12 % ne représente pas un aménagement ponctuel du système d'imposition, mais un changement délibéré de politique en vue d'alléger considérablement le poids fiscal pesant sur les entreprises. Au cours des quinze dernières années, seules la Finlande, la Hongrie et Malte n'ont pas réduit le taux légal d'imposition pour cette catégorie³⁴⁴. Cette tendance à la baisse, suivie par les autres pays européens, ne semble pas devoir s'inverser, même au lendemain de la crise. Entre 2009 et 2010, soit une période de deux ans seulement, sept pays – la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède – ont introduit des allègements fiscaux en faveur des entreprises.

³⁴⁴ Eurostat, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2010 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, accessible sur http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2010/2010_full_text_en.pdf.

Figure 17 : Réduction du taux moyen d'imposition des revenus des entreprises en Europe



Source : Commission européenne, *Taxation trends in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.
En jaune, le taux légal ajusté de l'impôt sur le revenu des sociétés dans l'UE des 27. En violet, le même taux pour la zone euro (période 1995-2010).

Le raisonnement sur lequel repose l'engouement public pour les revenus tirés de l'entreprise et de la possession de capitaux – à savoir les profits des entreprises, les intérêts et les dividendes – renvoie aux préoccupations suscitées par le risque de distorsion de l'accumulation du capital. Pourtant, il convient de souligner que cette politique qui favorise clairement les entreprises se traduit par un accroissement de la charge fiscale pour les salariés, les retraités et d'autres catégories sociales. De plus, les faibles recettes dégagées par l'impôt impliquent un niveau sous-optimal de biens publics. Les gouvernements ont réduit à tour de rôle et à plusieurs reprises leurs impôts respectifs – sur les sociétés et sur le capital – de manière, disent-ils, à attirer des entreprises et des investisseurs étrangers et, ainsi, à accroître leur base imposable. Cependant, ces types d'allègements fiscaux, loin d'attirer des capitaux productifs, servent à éviter que les revenus imposables ne fuient vers les pays voisins³⁴⁵. Or les milieux d'affaires peuvent parfaitement choisir de rester dans un pays où ils sont soumis à des taux d'imposition élevés et à d'autres contraintes – y compris à une structure de rémunération moins hiérarchique, comme celle du Japon et de la Suède – si leurs activités productives supposent la présence d'une infrastructure et de compétences sociales partagées. Pour mettre un frein à cette concurrence fiscale préjudiciable, il semble nécessaire de mettre en place avant toutes choses une coordination au niveau international. Au lieu de se faire concurrence pour attirer les activités imposables nomades, les pays européens devraient élaborer de concert un cadre fiscal commun applicable aux revenus des entreprises et aux investissements en capital.

Concernant la fiscalité des entreprises, il convient de souligner un autre aspect important : cette fiscalité diffère selon qu'elle s'applique à de petites et moyennes entreprises (PME) ou à de grosses sociétés. Un rapport publié en 2008 par le British Trades Union Congress (Congrès des syndicats britanniques)³⁴⁶ estime que les 700 plus grandes entreprises du Royaume-Uni jouissent d'un taux d'imposition effectif inférieur de 7,5 % au taux prévu par la loi (qui est de 30 %). En France, les auteurs de l'étude intitulée « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France » – publiée par la direction du Trésor – ont calculé qu'en 2007 le taux d'imposition implicite des PME (c'est-à-dire des entreprises comptant entre 10 et 249 salariés) était de 39 %, alors que le même taux pour les entreprises employant plus de 5 000 salariés n'était que de 19 %. Les PME paient donc proportionnellement plus d'impôts que les grandes entreprises.

En d'autres termes, une grosse entreprise peut plus facilement éviter l'impôt. En particulier, les entreprises multinationales peuvent tirer parti des incitations fiscales mises en place dans différents

345 Riedl A. et Rocha-Akis S., *Testing the Tax Competition Theory: How Elastic Are National Tax Bases in OECD Countries?* CESifo Working Paper Series, n° 2669, 2009, accessible sur http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_2669.html.

346 Trades Union Congress, *The Missing Billions: the UK tax gap*. Trades Union Congress, TUC, Londres, 2008, accessible sur www.tuc.org.uk/touchstone/missingbillions/1missingbillions.pdf.

Etats et ériger l'évitement fiscal en art, en exploitant parfois les règles flexibles et opaques de paradis fiscaux et de centres financiers non transparents. Bien que parfaitement légal, ce traitement bienveillant à l'égard des grosses entreprises porte atteinte à la stabilité du système fiscal. Pour éviter que des foyers ne soient étranglés par l'effet conjugué de l'augmentation des impôts et de la réduction des salaires, il faudrait procéder à une révision complète du système fiscal.

Les paradis fiscaux et les pertes de recettes qu'ils induisent

En raison de sa nature même, la fraude fiscale est difficile à quantifier. Pourtant, les bureaux de statistiques nationaux calculent chaque année le montant du manque à gagner – au niveau des recettes publiques – inhérent à l'évitement fiscal et à la fraude fiscale. Le calcul de la portion de cette fraude attribuable aux paradis fiscaux constitue une tâche encore plus difficile.

Au Royaume-Uni, on estime les pertes fiscales annuelles à au moins 22,5 milliards d'euros, dont 12,3 milliards correspondraient aux activités d'entreprises et 10,2 à des actes d'inconduite individuels dans les paradis fiscaux³⁴⁷. Dans bon nombre d'autres pays européens, ces sommes atteignent également des milliards d'euros. Le Syndicat unifié des impôts (syndicat français de fonctionnaires de l'administration fiscale) a chiffré la fraude fiscale à environ 45 milliards d'euros

en 2006, tandis que son homologue allemand (la Deutsche Steuer-Gewerkschaft) a calculé qu'en 2007 les particuliers détenaient quelque 300 milliards d'euros dans des paradis fiscaux, ce qui représente un manque à gagner au niveau des recettes d'environ 50 milliards d'euros par an. Et encore, cette somme n'inclut pas la fraude fiscale pratiquée par les entreprises.

Il est donc clair que les paradis fiscaux représentent un frein majeur aux efforts des gouvernements visant à se doter de la capacité d'engranger des recettes pour financer des infrastructures et des services tels que les soins de santé et l'éducation. L'effet direct des paradis fiscaux consiste à offrir toute latitude aux fraudeurs pour jouir des services et des infrastructures dans leur pays hôte, sans contribuer aux coûts en acquittant leurs impôts ; par conséquent, les intéressés abaissent le niveau de vie des autres citoyens en provoquant l'augmentation du taux d'imposition ou la dégradation des services publics.

A présent que nous avons eu un aperçu sur la fiscalité et la manière dont elle participe (ou non) à la redistribution des ressources, il est possible de se pencher sur le deuxième volet des finances publiques : les dépenses. Celles-ci participent-elles à une meilleure distribution des ressources ? Permettent-elles de réduire la pauvreté et les inégalités ?

5.2.2. Dépenses publiques

L'étude de la progressivité des finances publiques nous amène à nous interroger sur le rôle que jouent les dépenses publiques dans la redistribution. Une dépense progressive doit pouvoir répondre à un objectif de plus grande équité d'accès et d'extension des droits. Dans le passage ci-après, nous nous intéressons aux tendances générales en matière de dépenses publiques pour ensuite nous pencher sur les transferts monétaires et sur la distribution des services publics partagés. En parallèle, l'analyse portera sur la question de l'accessibilité aux services et prestations financés par les dépenses publiques, notamment pour les immigrés, ainsi qu'aux écarts dans la qualité des prestations accordées aux différents groupes sociaux. La manière dont les finances publiques sont dépensées permet-elle de réduire les inégalités et de renforcer la cohésion sociale ?

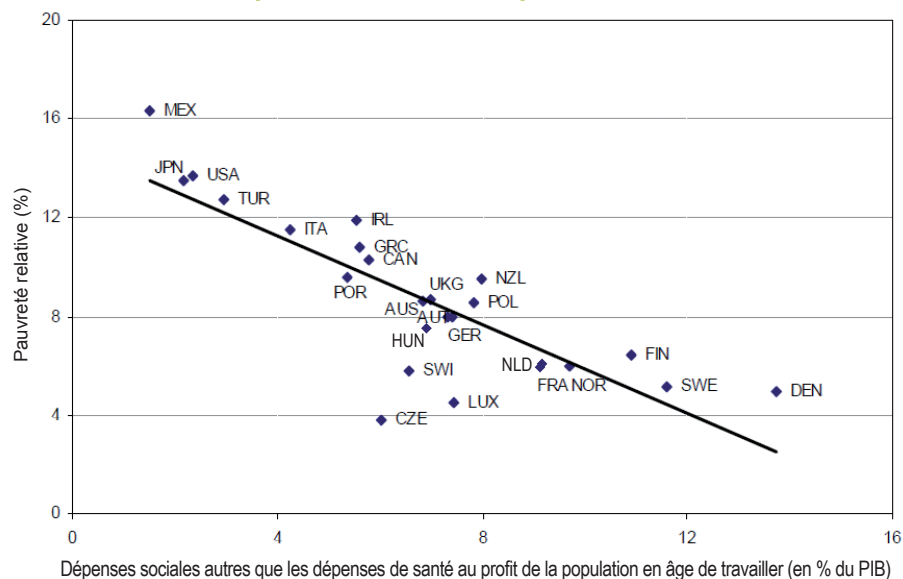
L'analyse fait apparaître un lien fort entre dépenses publiques d'ordre social et pauvreté. La figure 18 montre qu'entre le taux de pauvreté et le niveau des dépenses sociales la relation est inversement proportionnelle. Dans les pays où les dépenses – autres que de santé – consacrées à la population en âge de travailler sont plus importantes, le taux de pauvreté est sensiblement inférieur. Les pays européens ont traditionnellement de solides Etats providence garantissant à leurs citoyens des allocations de chômage, des régimes de retraite et d'autres assurances sociales. Il paraît cependant opportun d'évaluer le montant de ces dépenses et d'identifier les tendances récentes dans ce domaine.

Des informations extraites de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales révèlent que, dans les Etats membres de cette organisation, la part des dépenses sociales en pourcentage du PIB est passée de 15,6 % en 1980 à 22,5 % en 2009, mais n'a cessé depuis de décroître de plusieurs points dans la quasi-totalité des pays concernés. Pour aller plus loin dans cette réflexion, il paraît opportun d'examiner la composition de ces dépenses. Les deux éléments majeurs des budgets consacrés au bien-être public sont les pensions de retraite et les systèmes de santé,

347 Murphy R., «The direct tax cost of tax havens to the UK», *Tax Research LLP*, Tax Research, 2009, accessible sur www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxHavenCostTRLLP.pdf.

lesquels représentent en Europe 7,9 % et 6 % du PIB, respectivement. On relève cependant des différences énormes entre les pays ; par exemple, l'Italie consacre 14 % de son PIB aux régimes de retraite et la France et l'Autriche presque autant (12 %), tandis que l'Islande et l'Irlande gèrent un régime de retraite financé par un budget représentant moins de 4 % de leur PIB.

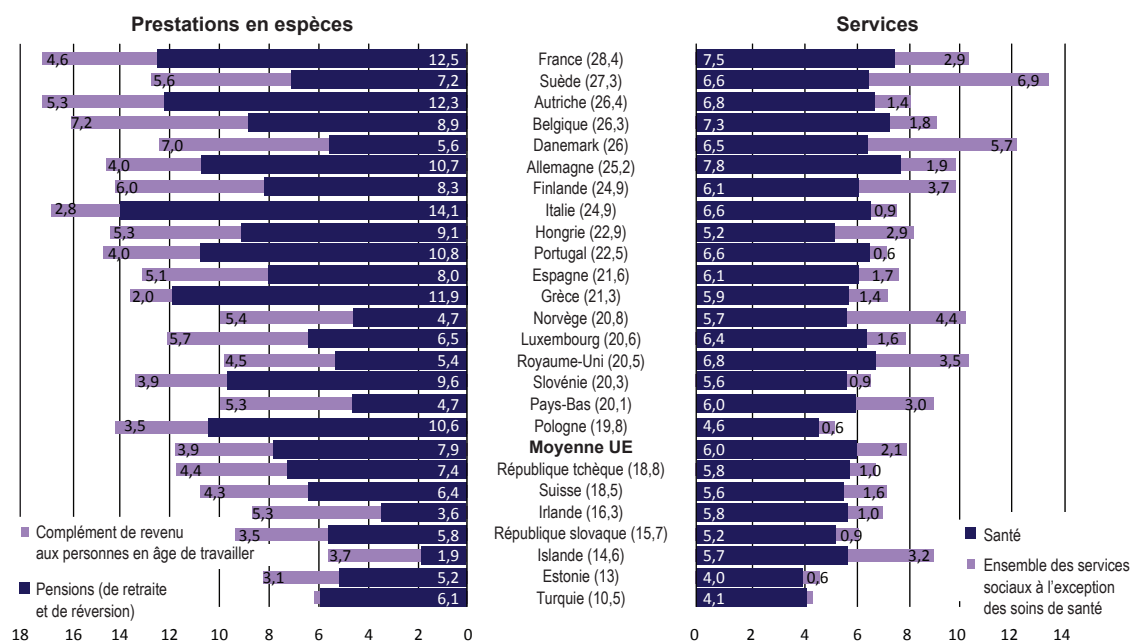
Figure 18 : Relation entre la pauvreté relative et les dépenses sociales



Source : Förster M. F., Mira d'Ercole M., « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 22, Paris, 2005. Remarque : la pauvreté relative a été calculée pour la population en âge de travailler avec des données portant sur l'année 2000.

La figure 19 souligne les importantes différences dans l'offre de services autres que les soins de santé. En moyenne, les pays européens ne consacrent à ces services – qui englobent la garde des enfants et l'aide à domicile – que 2 % du PIB. Seuls les pays scandinaves ont alloué plus de 4 % de leurs richesses à ce type de service public. De fait, là où l'Etat ne fournit pas de services aux personnes âgées, aux handicapés et aux familles, le recours à des systèmes de soins informels ou privés augmente, de sorte que l'accès à ces services risque d'être considérablement restreint et inadéquat.

Figure 19 : Dépenses sociales par domaines spécifiques, en pourcentage du PIB, dans les pays européens (2007)



Remarque : les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses sociales en pourcentage du PIB.
Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX), www.oecd.org/els/social/expenditure.

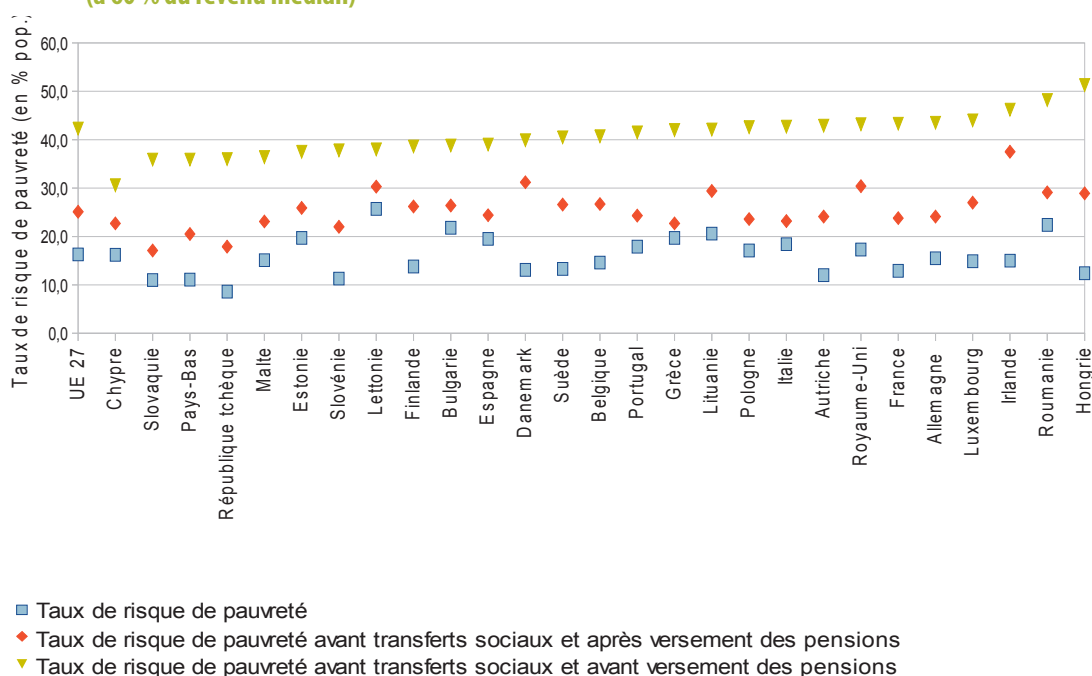
► Transferts sociaux

Les transferts sociaux, monétaires ou en nature, sont mis en place par les institutions publiques pour répondre à certains objectifs sociaux, comme faciliter l'accès au logement, encourager la natalité par l'attribution d'aides aux familles ou lutter de manière plus ciblée contre la pauvreté par l'attribution conditionnelle de minima sociaux. Les transferts sociaux peuvent être financés par des cotisations sociales prélevées sur les revenus du travail ou par le budget de la collectivité alimenté par les rentrées fiscales (impôts directs, indirects, etc.).

Les prestations peuvent relever de l'*assurance sociale*. Dans ce cadre, elles doivent permettre aux personnes qui disposent ou ont disposé d'un travail d'avoir un revenu pendant des périodes sans emploi (chômage, pension de retraite). Ces transferts évoluent généralement proportionnellement au revenu perçu pendant la période d'activité : une personne ayant eu un salaire élevé au cours de sa vie percevra une pension de retraite supérieure à celle d'une personne ayant travaillé aussi longtemps mais pour un salaire moins élevé. Il s'agit donc moins d'une redistribution à travers les différents groupes sociaux que d'un système de répartition du revenu dans le temps. Parallèlement à ces transferts, d'autres prestations relèvent de l'*assistance sociale* et s'adressent aux personnes qui sont incapables d'accéder à un emploi, temporairement ou définitivement. Des systèmes de revenu minimum existent dans la majorité des pays de l'Union européenne, excepté en Italie, en Grèce et en Hongrie.

En Europe, les transferts sociaux jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté relative. S'il n'existait ni pensions ni transferts sociaux, le taux de pauvreté dans l'Union européenne s'élèverait à 42,3 % de la population. Le versement des pensions permet de réduire de 17,3 % le nombre de personnes dont les revenus sont très faibles. Les transferts sociaux ramènent le taux de pauvreté de 25,1 % à 16,3 %, soit une diminution de 8,8 %. Ces deux types de transferts permettent donc de réduire de 26 %, soit plus d'un quart, la part de la population européenne concernée par la pauvreté.

Figure 20 : Impact du versement des pensions et des transferts sociaux sur le taux de pauvreté (à 60 % du revenu médian)



Source : Eurostat pour l'année 2009, indicateurs « Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (les pensions sont incluses dans les transferts sociaux) par seuil de pauvreté, âge et sexe » (source : SILC) (ilc_li09) et « Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (les pensions sont exclues des transferts sociaux) par seuil de pauvreté, âge et sexe » (source : SILC) (ilc_li10).

Toutefois, dans un contexte marqué par la crise et les mesures d'austérité, l'importance de ces instruments dans la lutte contre la pauvreté tend à être remise en cause. La réduction des moyens disponibles et la croissance du nombre de demandes (sous l'effet, par exemple, de la hausse du chômage) conduisent les institutions publiques à renforcer la conditionnalité de l'accès aux transferts. Il devient donc plus difficile d'en bénéficier pour les personnes qui y ont pourtant droit.

Le caractère ciblé des prestations qui visent à réduire la pauvreté soulève un certain nombre d'interrogations concernant l'efficacité d'une telle mesure.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la réduction des dépenses publiques dans un contexte de nivellement de la fiscalité a favorisé l'apparition d'un modèle plus sélectif d'Etat providence, tel celui qui, pour les personnes confrontées à la pauvreté, soumet l'accès aux prestations à des conditions de revenu et cible certaines catégories de bénéficiaires. Si ce modèle peut parfois réussir à protéger les plus pauvres plutôt que d'autres groupes, il ne contribue en rien à réduire les inégalités ou à élever le niveau général de sécurité matérielle, ni à renforcer la cohésion sociale. Il sape la légitimité des droits en confortant l'impression que c'est la personne souffrant de pauvreté qui bénéficie du système économique et, plus largement, de droits. Des démarches administratives longues et tatillonnes freinent l'accès aux droits, même lorsque la personne intéressée a droit au transfert, et remettent à l'ordre du jour le discours sur le pauvre « méritant » opposé au pauvre « non méritant », ce qui ne fait qu'accentuer la catégorisation et la stigmatisation.

Les conditions d'accès au revenu minimum³⁴⁸

La plupart des pays membres de l'Union européenne³⁴⁹ prévoient le versement d'un montant garantissant un niveau de revenu minimum aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Toutefois, l'accès à ce type de transfert est loin d'être automatique. Il existe une multitude de conditions, qui varient d'un pays à un autre. Les premières ont souvent trait à la nationalité ou au statut de résidence du requérant. En Autriche, par exemple, la *Sozialhilfe* n'est accordée qu'aux résidents autrichiens, aux réfugiés sous la Convention de Genève, aux ressortissants d'Etats avec lesquels l'Autriche a conclu des accords de réciprocité et aux étrangers qui sont assimilés sur la base des traités des Etats ou des directives de l'UE. Au Danemark, il faut avoir résidé dans le pays pendant sept des huit dernières années pour avoir accès au *Social Bistand*.

L'âge peut également être un critère déterminant dans l'accès au revenu minimum. En France, celui-ci n'est accessible au moins de 25 ans que sous certaines conditions, dont le fait d'avoir travaillé pendant au moins deux ans au cours des trois années précédant la demande ou d'être parent isolé. Là où il n'existe pas d'autres mécanismes de soutien au revenu, des conditions strictes d'âge sont un frein à l'autonomie des plus jeunes. Ce type de critère peut donc favoriser l'immobilité sociale, alors qu'un soutien aux plus jeunes pourrait permettre de rompre avec l'héritage de la pauvreté.

L'accès au revenu minimum est souvent accompagné d'obligations de recherche d'emploi, de formation professionnelle et de modification de comportement. Ces obligations se conjuguent de manière différente d'un pays à un autre. Dans certains cas, elles peuvent contraindre le requérant à accepter tout type d'emploi, même sous-payé, sous peine de perdre tout revenu. En Bulgarie, par exemple, un demandeur d'emploi doit, avant de pouvoir demander une allocation, avoir été enregistré au Bureau central de l'emploi pendant

au moins neuf mois et n'avoir refusé aucune des offres d'emploi ou de formation proposées par les agences pour l'emploi – une exception n'étant faite que dans quelques cas (parent en charge d'un enfant de moins de 3 ans, personne handicapée, etc.). Ce type d'obligations peut contribuer à la dévalorisation du travail du bénéficiaire, qui se voit ainsi contraint d'accepter des rémunérations minimales, et plus généralement à la précarisation par la mise en concurrence de main-d'œuvre bon marché.

En général, le revenu minimum est *mean-tested*, c'est-à-dire que les moyens financiers et les propriétés du requérant sont pris en compte. Les éléments entrant dans le calcul varient fortement d'un pays à un autre. En Suède, les services prennent en compte tous les biens immobiliers, quelles que soient leur nature et leur origine, et la vente de certains biens peut être exigée avant toute attribution d'une aide sociale ; en Pologne, en revanche, la propriété immobilière n'est généralement pas prise en compte, mais en cas de disproportion flagrante entre le niveau de revenu et le statut matériel de la personne ou la famille concernée, l'accès aux aides sociales peut être refusé.

La liste des conditions ne s'arrête pas là. En Bulgarie, par exemple, ceux qui ont refusé de cultiver les terres de l'Etat ou de la municipalité qui leur ont été confiées ne peuvent percevoir l'aide sociale mensuelle. A Malte, le requérant ne peut être que le chef de famille. Certains organismes imposent d'autres conditions encore, comme le fait d'habiter à une adresse fixe, de suivre un programme de réhabilitation ou d'être atteint de certaines maladies.

Ces quelques exemples illustrent la complexité des conditions d'accès au revenu minimum. Ce type de transfert est donc loin d'être ouvert à l'ensemble de la population et nombreuses sont les personnes en situation de pauvreté qui, ne répondant pas aux critères de sélection, peuvent s'en trouver exclues.

348 Le texte de cet encadré se fonde notamment sur les recherches de Pacheco V., «Between the grasshopper's phobia and the ant's apology: Active Inclusion and Minimum Income Schemes in Europe», mémoire de master 2010, primé par le Centre d'information européenne Jacques Delors.

349 Il n'y a que la Grèce, la Hongrie et l'Italie qui ne prévoient pas de système de revenu minimum.

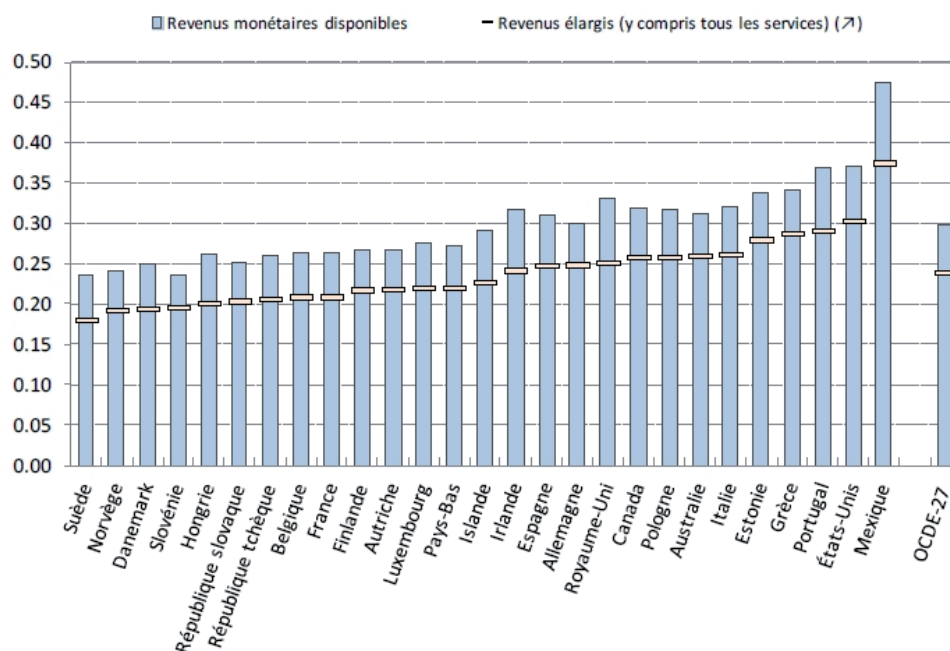
Les limites de ce type de mécanismes de lutte contre la pauvreté sont encore plus évidentes dans un contexte de précarisation des conditions de vie et d'augmentation de la pauvreté. Les transferts conventionnels ne sont que rarement adaptés aux situations engendrées par les nouvelles formes de précarité, dont celles que subissent les jeunes qualifiés sans emploi. Les conditions de nationalité et de statut de résidence limitent par ailleurs l'accès des immigrants – pourtant surreprésentés parmi les populations en pauvreté – aux aides sociales. Mais il existe encore bien d'autres conditions, dont certaines sont mentionnées dans l'encadré ci-après. Tout cela montre qu'il est nécessaire de repenser ces mécanismes qui, en réalité, limitent la portée des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté.

► Rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités

L'analyse des effets respectifs des services de statut privé ou public sur l'exercice équitable et la consolidation des droits apparaît également nécessaire pour bien saisir la notion de progressivité en matière de finances publiques. Cette analyse capitale se révèle cependant plus difficile.

Bien que des indicateurs tentent d'évaluer numériquement l'apport de services tels que la santé ou l'éducation, il reste difficile de mesurer l'impact que peut avoir sur la pauvreté et les inégalités le fait d'avoir accès à des soins de qualité, à un système éducatif égalitaire ou même à des transports efficaces et bon marché. Cette difficulté amène les décideurs politiques et les institutions à sous-estimer le rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et au regard de la cohésion sociale. L'OCDE s'est proposé de traduire l'accès à certains services publics (éducation, santé, logement social et accueil) en termes de revenu. Elle en a ainsi conclu qu'à la fin des années 2000, les prestations en nature avaient permis de réduire les inégalités de revenu d'un cinquième en moyenne dans ses pays membres³⁵⁰.

Figure 21 : Inégalités de revenu des ménages (coefficient de Gini) avant et après la prise en compte des services d'éducation, de santé, de logement social et d'accueil (2007)



Source : OCDE, *Tour d'horizon des inégalités croissantes de revenus dans les pays de l'OCDE : principaux constats*, Paris, 2011.

L'existence d'un service public peut permettre à des personnes en situation de pauvreté d'acquérir certaines « capacités » (au sens de A. Sen). Toutefois, elle ne garantit pas en soi que l'accès soit effectif pour tous. Les bénéfices que procure ce service ne sont pas toujours également répartis au sein de la société. Le service public d'éducation, par exemple, n'a pas le même rôle redistributif selon que l'on s'intéresse à l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur. Il est mieux réparti dans la population pour ce qui touche à l'enseignement obligatoire (primaire et secondaire), l'enseignement supérieur étant souvent le privilège des ménages aux revenus plus élevés. L'accès à l'enseignement supérieur est en effet fortement conditionné par le milieu social. L'étude du milieu social d'origine des élèves et des étudiants révèle qu'en France, par exemple, les enfants d'ouvriers,

350 OCDE, *Tour d'horizon des inégalités croissantes de revenus dans les pays de l'OCDE*, op. cit., p. 19.

d'inactifs et d'employés représentent la majorité des élèves de sixième (56 %) ³⁵¹, mais un peu plus d'un tiers seulement des étudiants en licence (38,9 %) ³⁵². L'existence d'universités à faibles frais d'inscription n'est donc pas en soi une garantie d'accès égal pour tous. Cet exemple montre qu'il est important de se voir garantir un accès égal à des services de qualité dès le plus jeune âge. L'accès de tous à l'éducation ne suffit pas en soi à réduire les inégalités si la qualité de l'enseignement reçu doit dépendre en grande partie des capacités financières des parents.

Services publics et droit à l'éducation

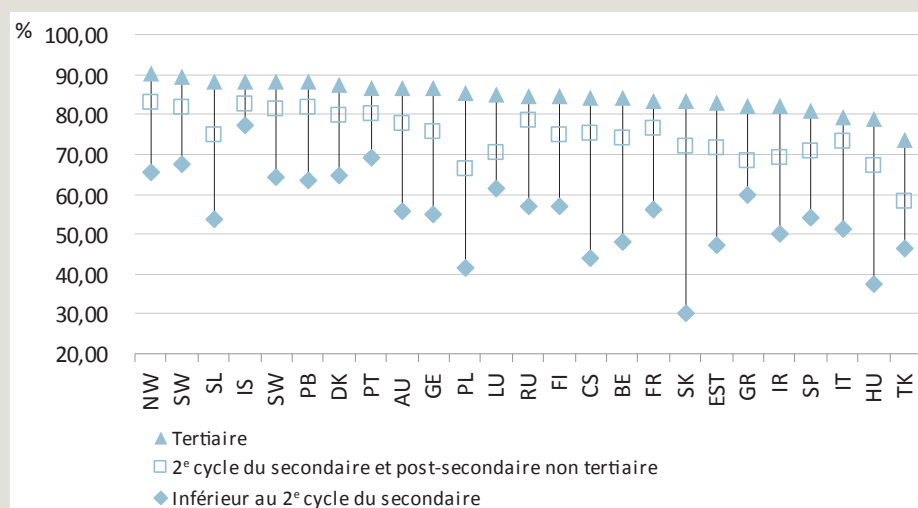
Il existe deux types de droit à l'éducation relevant de la politique budgétaire : le droit à l'éducation publique et le droit à une qualité d'enseignement égale pour tous. Selon que la progressivité est prise dans son sens restreint ou dans son sens large, on s'intéressera à l'un ou à l'autre.

Ce qui compte en la matière, ce n'est pas tant la structure des rémunérations en soi, mais les facteurs intervenant en amont sur la nature du lien entre éducation et débouchés professionnels. En effet, nous considérons que les hiérarchies de compétences (comme celle que connaît le secteur financier très mondialisé) jouent un rôle déterminant dans l'accroissement des inégalités salariales. Comme cela a été indiqué plus haut, même si la crise et la croissance du nombre de jeunes diplômés ont entraîné une dévalorisation des diplômes de

l'enseignement supérieur, les personnes qui sont allées au terme de leurs études supérieures trouvent plus facilement un emploi et perçoivent des salaires en moyenne plus élevés.

Pour promouvoir un accès égal à une éducation de qualité, il faut, dans le cadre d'une politique budgétaire progressive, poursuivre deux objectifs : 1) l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB, en se fondant sur une hausse de la progressivité des finances publiques ; 2) un niveau plus élevé de finances publiques consacrées à l'éducation. Une politique budgétaire plus progressive, au sens développé au début de cette section, peut garantir la viabilité de l'éducation en tant qu'institution partagée. En limitant le recours à des structures éducatives parallèles dont l'accès dépend des capacités financières des usagers, la réduction des inégalités permettrait d'affecter davantage de ressources aux services publics et d'en améliorer ainsi la qualité.

Figure 22 : Pourcentage d'actifs occupant un emploi dans la population âgée de 25 à 64 ans, selon le niveau de formation (2009)



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2011, *Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2011.

Comme cela a été signalé au début de cet ouvrage, en Europe, le niveau d'éducation est encore largement déterminé par l'origine sociale des parents. Dans des pays comme le Royaume-Uni, ce sont les élèves des écoles payantes indépendantes qui ont le plus de chances d'accéder aux professions les mieux rémunérées. Ce phénomène s'explique essentiellement par la coexistence d'un système éducatif privé, à travers lequel les parents paient l'accès à la

qualité, et d'un système public de qualité inégale. Inversement, dans les pays scandinaves, qui font souvent figure d'exemple, les familles à faible revenu peuvent accéder gratuitement à un système éducatif plus homogène en termes de qualité. Le caractère universel de l'accès et de la qualité de l'enseignement contribue dans ces pays à la construction d'une société plus mobile qui facilite la mixité sociale et promeut la cohésion sociale.

351 Données pour 1995. Source : ministère de l'Éducation nationale, cité dans *Alternatives économiques* et *Observatoire des inégalités*, «Les inégalités en France», *op. cit.*, p. 34-36.

352 Données pour 2006-2007, *ibid.*

► Services, dépenses publiques et choix sélectifs

En matière de progressivité des finances publiques et des effets sur l'accès égal à l'emploi, il faut noter le bas coût et le grand impact qu'ont sur les politiques de l'emploi des éléments spécifiques des dépenses publiques. A titre d'exemple de la vulnérabilité des dépenses allouées à l'emploi en général, on peut citer les coupes claires (en pourcentage du PIB) opérées dans les dépenses publiques consacrées à la formation et à la création d'emplois : un phénomène qui gagne toute l'Europe depuis le début des années 2000. Simultanément, le fossé séparant les pays qui dépensent le plus dans ce domaine et les autres n'a jamais été aussi grand (*Perspectives d'emploi de l'OCDE*). En 2000, les dépenses du Danemark en pourcentage du PIB étaient 4,3 fois plus importantes que celles du Royaume-Uni. En 2007, elles l'étaient 20,4 fois plus. Cette évolution vers la sélectivité a réduit la capacité des Etats à offrir des services véritablement universels. On assiste ainsi à l'émergence de services plus hiérarchisés et à deux étages : en bas, le public ; en haut, le privé.

Dans un contexte où le fossé entre services publics et privés s'élargit de jour en jour, les services publics peuvent entretenir la pauvreté et l'exclusion en renforçant l'altérité de ceux qui en sont victimes, et cela de manière parfois très évidente. Au Royaume-Uni, il a été décidé en 2000 que les enfants n'auraient désormais accès aux services publics en matière de dentisterie (extraction de racines, appareils dentaires) que si les soins étaient jugés d'ordre « autre qu'esthétique ». A peu près au même moment, la presse s'est fait l'écho de rapports signalant une augmentation statistiquement importante des extractions de dents sur des adultes au sein des services publics de santé : une conséquence possible des nouveaux contrats passés entre le système de santé publique et les dentistes (parmi lesquels le nombre de praticiens privés ne cesse d'augmenter), qui encouragent ces derniers à procéder tout simplement à l'extraction de dents, alors que cette intervention était auparavant considérée comme un dernier recours, envisageable uniquement lorsque la dent ne pouvait plus être sauvée par des soins plus onéreux.

Le fait est que ce processus de réduction des services intervient dans le contexte d'un système de santé privé en pleine expansion, permettant à ceux qui peuvent payer de continuer à jouir de services auxquels les personnes en pauvreté et la classe moyenne inférieure croyaient un temps avoir droit (dans la sphère publique). Il est intéressant de noter que, si le Royaume-Uni se voit attribuer de très bonnes notes sur un certain nombre d'indicateurs de la qualité des soins de santé, son système est également celui où les cotisations prélevées sur les revenus du travail contribuent le plus à l'inégalité d'accès à ces soins³⁵³.

Le recours à un modèle économique de limitation des coûts tend à creuser les différences entre riches et pauvres pour ce qui est de la capacité à obtenir les services désirés. Lorsque l'on a les moyens de payer, on bénéficie non seulement d'une meilleure qualité de service, mais également d'un accès plus rapide et plus sûr à des services élémentaires, notamment de santé. Bien que l'accès à un dentiste du public soit un droit au Royaume-Uni, les listes d'attente, encore aujourd'hui au XXI^e siècle, portent sur des mois, voire des années, ce qui empêche les citoyens de jouir effectivement de ce droit. Par ailleurs, les centres de santé (regroupements de généralistes) s'étant vu conférer une autonomie administrative considérable, il n'est ni rare ni même mal vu qu'on y exclue des patients s'étant mal comportés (ne s'étant pas présentés à un rendez-vous, le plus souvent), alors qu'il est de notoriété publique que le fait de rater de façon répétée des rendez-vous est souvent un signe de détresse ou une des manifestations de la pauvreté. Lorsqu'une personne est ainsi exclue d'un centre de médecine générale, il lui appartient d'en trouver un autre par ses propres moyens.

« L'éthique du "care" »³⁵⁴

Certains chercheurs ont élaboré une théorie reconnaissant un type de droit, attaché à tout être humain dès sa naissance, à recevoir et donner du « care » à chaque étape et dans chaque circonstance de sa vie³⁵⁵. Il n'empêche que, d'une manière générale, le thème du « care » n'est que trop présent dans

la sphère publique et est souvent considéré comme relevant de la sphère domestique et comme une dimension incombant aux femmes. Or, le vieillissement de la population, les progrès de la médecine – qui ont prolongé l'espérance de vie (y compris des personnes souffrantes) – et la tendance générale à la désinstitutionalisation ont fait croître le nombre de personnes ayant besoin de soins à domicile.

353 Hernández-Quevedo, C. et al., «Social Determinant of health in Europe», in Atkinson A. et Marlier E. (dir.), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistic Books. Luxembourg, 2010, p. 208.

354 «Le terme de "care" s'avère particulièrement difficile à traduire en français car il désigne à la fois ce qui relève de la sollicitude et du soin», Voir Brugère F., «Pour une théorie générale du "care" », *La vie des idées*, 8 mai 2009, accessible sur www.laviedesidees.fr/Pour-une-theorie-generale-du-care.html.

355 Voir, par exemple, Kittay E. F. et Bubeck D., *Care, Gender and Justice*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

Et pourtant, ces vingt dernières années, le système de protection sociale a brillé par son absence ou par son incapacité manifeste à garantir des prestations de soins et à permettre de concilier travail et vie de famille – notamment dans les pays d'Europe du Sud. Le fait qu'il consiste le plus souvent en un simple versement d'allocations a en outre contribué à entretenir l'idée que les pressions de « care » sont « une affaire de famille » et, par voie de conséquence, a renforcé le modèle de dépendance et de responsabilité qu'il est censé faire reculer. Dans la plupart des pays d'Europe, on continue à considérer, sans le dire ouvertement, que les familles – et plus spécialement les femmes – sont tenues d'assurer un service privé et non rémunéré de soins aux personnes. De plus, ce phénomène s'inscrit dans un contexte de réduction de la taille des familles sous l'effet de la crise et d'une insécurité et d'une mobilité de l'emploi croissantes pour les jeunes générations – lesquelles sont censées, dans ce système traditionnel, prodiguer les soins dont a besoin le reste de la famille.

Tout cela fait que les femmes se retrouvent fréquemment confrontées à l'obligation de concilier vie professionnelle (qui, la plupart du temps, répond plus à une nécessité économique qu'à un désir d'émanci-

pation) et une activité de « care » sur laquelle pèse encore le poids de la répartition traditionnelle des tâches entre hommes et femmes. Cette obligation souvent impossible à tenir en l'absence d'alternative offerte par le secteur public fait qu'une partie des tâches familiales du réseau informel de la famille est déléguée à des femmes immigrées qui, à leur tour, doivent confier à d'autres le soin de s'occuper de leurs enfants, de leur mari et de leurs parents.

Ce nouveau genre d'immigration féminine induite par la commercialisation et la délégation du « care » revêt un caractère de masse et génère de nouveaux types de relations entre les sexes et les générations, ainsi que de nouveaux modèles de protection sociale, dans une conjoncture caractérisée par de profonds changements économiques et sociaux – y compris dans les pays affectés par la « fuite des soignantes » (*care drain*). La commercialisation du « care » repose ainsi sur l'existence de ce qu'il est convenu d'appeler « la chaîne mondiale du "care" »³⁵⁶, système paradoxal qui voit des femmes confier des tâches de « care » à des femmes venues de l'autre bout du monde, dans un jeu de balançoire transnational entre espaces affectifs pleins et vides, qui sont eux-mêmes le fruit de l'injustice sociale mondiale.

Les services collectifs peuvent donc jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Toutefois, ce rôle dépend beaucoup de la manière dont leur accès est garanti : si la qualité de leur offre dépend en grande partie des moyens financiers de l'utilisateur, ils ne peuvent contribuer à réduire les inégalités, tout au plus servent-ils de palliatif dans les situations de pauvreté extrême. Une politique de lutte contre la pauvreté qui se veut efficace doit donc chercher à garantir à l'ensemble de la population un accès égal à des services de qualité. Comme nous l'avons souligné dans la première partie de cet ouvrage, une telle politique, en permettant de réduire les inégalités, bénéficierait à l'ensemble de la société³⁵⁷.

5.3. Examen des décisions politiques prises en matière budgétaire

► Les mesures d'austérité menacent le bien-être

L'« austérité », déclarée concept de l'année en 2010, n'est toujours pas passée de mode. Bien que terriblement en vogue, ce terme n'a pas toujours un contenu très clair pour le grand public. D'ailleurs ce contenu diffère d'un pays à l'autre : il arrive que l'austérité se traduise par l'augmentation des impôts, mais le plus souvent c'est de réduction des dépenses publiques qu'il s'agit. C'est ainsi que, sous le label générique d'austérité, l'on réussit à faire adopter toute une série de mesures.

Maintenant que les dettes publiques constituent la principale préoccupation des gouvernements européens, les mesures de réduction des déficits sont présentées comme la solution qui s'impose par les partis de droite comme de gauche. En fait, de même qu'il y a plusieurs moyens de réduire les dépenses publiques, il y a plusieurs façons de mettre en œuvre des mesures d'austérité. En règle générale, les efforts visant à limiter le coût des politiques, à réduire le budget de la défense et à rationaliser les dépenses à tous les échelons de l'administration doivent être salués. Malheureusement, l'austérité se traduit le plus souvent par une baisse des dépenses d'ordre social : réduction de l'offre publique de soins de santé, du montant des retraites, du budget de l'éducation et des transferts sociaux, voire, dans certains cas, du salaire des fonctionnaires. Le tableau 10 compare les programmes d'austérité de plusieurs pays européens tels qu'établis en 2010. On voit que les Etats ont opté pour la plupart pour des coupes claires dans les dépenses : celles-ci pèsent dans tous les cas pour plus de 50 % dans les programmes d'austérité.

356 Hochschild A. R., «The Nanny Chain», *The American Prospect*, n° 3, 2000.

357 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level*, *op. cit.*

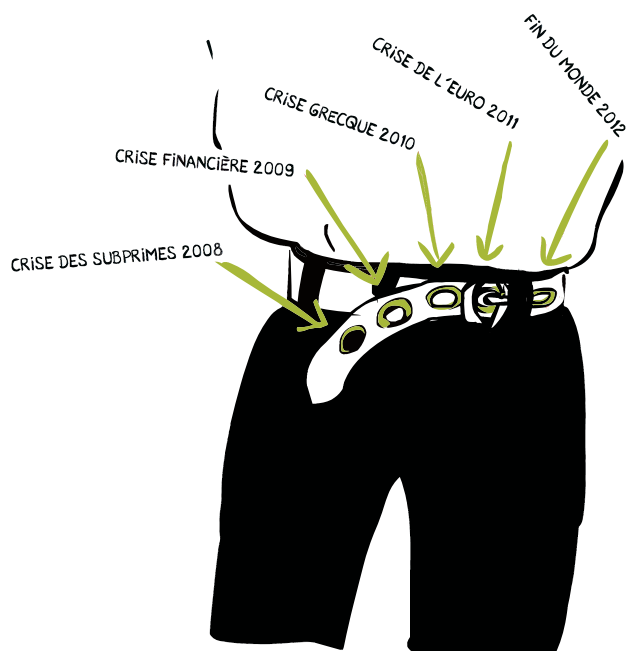


Tableau 10 : L'austérité en chiffres : variation des dépenses et des recettes

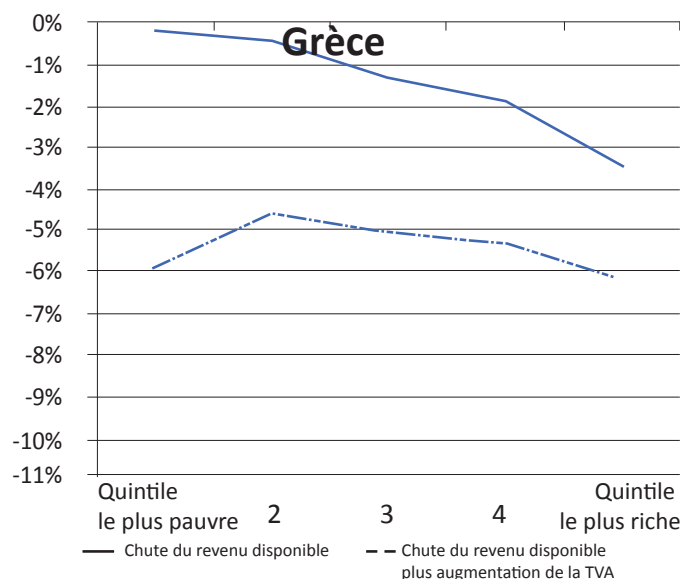
Programme d'austérité	Allemagne	Estonie	Grèce	Royaume-Uni	Lettonie	Roumanie	Islande
% du PIB	3.3	8.5	10.5	7.2	11.7	13.9	12
% du PIB par an	0.8	2-3	3	1.8-2	5.7	7	2.4
En milliards dans la monnaie nationale	80 € 2010-14	85 € 2010-13	24 € 2010-13	No data 2010-12/13	1,5 LVL 2009-10	74,6 Lei 2009-10	179 ISK 2009-13
% du programme d'austérité							
1. Accroissement des recettes	33	41.2	42.9	31	45	15	36
– Impôts sur les entreprises	7.5	–1.6	8.5	–8.5	–2.4		1.4
– Impôts sur le revenu				–11.56	9.6		32.3
– TVA		11.4	23.4	44.9	27.3	10	4.6
2. Coupes sombres	52	58.8	57.1	69	55	85	64
– Sécurité sociale	34	5.4	No data	21.9	14.8	No data	15.6

Source : Heise A, Lierse H., *Budget consolidation and the European social model. The effects of European austerity programmes on social security systems*, étude de la Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

Pour ce qui est des recettes, les disparités portent sur la fiscalité sur les entreprises et sur les revenus. L'Allemagne, la Grèce et l'Islande ont décidé d'augmenter l'impôt sur les sociétés, tandis que le Royaume-Uni, l'Estonie et la Lettonie l'ont réduit pour favoriser les entreprises. À côté de cela, la plupart des pays ont largement recours à l'impôt indirect par le biais d'une augmentation de la TVA. Cela passe même parfois par des modifications des critères d'application de ce taux : en Grèce, le gouvernement a annoncé qu'une partie des aliments et des sodas ne seraient désormais plus taxés à 13 %, mais au taux normal de 23 % ; en Espagne, la classification a été modifiée de manière à faire passer quantité de produits dans la catégorie soumise au taux normal de TVA. Une étude menée récemment par Callan *et al.* (2011)³⁵⁸ analyse les conséquences sur la répartition des revenus de ces modifications d'impôts indirects dictées par « l'austérité ». Après avoir examiné les réformes adoptées par six pays européens (Espagne, Estonie, Grèce, Irlande, Portugal et Royaume-Uni), les auteurs concluent qu'une fois la réforme de la TVA prise en compte, l'incidence globale de ces mesures d'austérité devient plus régressive. Le cas de la Grèce est particulièrement édifiant. La figure 23 montre que les effets de l'augmentation de la TVA se font beaucoup plus sentir sur les deux quintiles de revenus inférieurs.

358 Callan T. *et al.*, «The distributional effects of austerity measures: a comparison of 6 EU countries», document de travail Euromod, EM6/11, 2011.

Figure 23 : Effets distributifs des réformes d'austérité en Grèce avec et sans TVA



Source : Callan T., Leventi C., Levy H., Matsaganis M., Paulus A., Sutherland H., « The distributional effects of austerity measures: a comparison of 6 EU countries », document de travail Euromod, EM6/11, 2011.

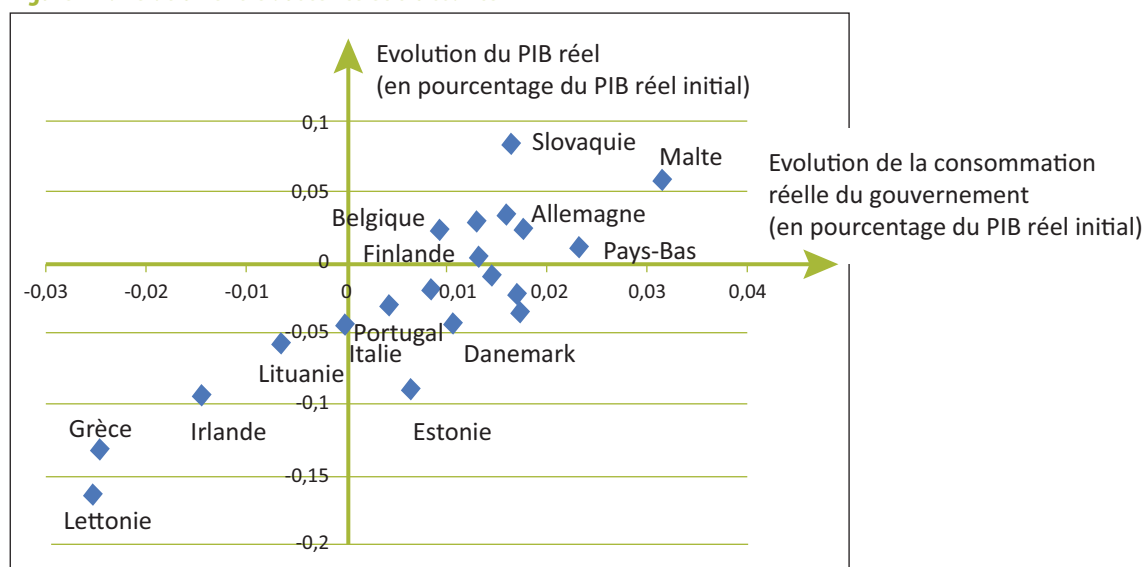
Note : Les quintiles de revenus sont portés en abscisse et la variation du revenu disponible en ordonnée. Compte tenu des mesures d'austérité portant sur les impôts directs, les allocations et les salaires de la fonction publique (la ligne en gras dans le graphique), les effets distributifs globaux sont progressifs : le revenu disponible du quintile le plus riche diminue de 3,5 % et celui du quintile le plus pauvre de seulement 0,2 %. Mais si l'on prend en compte dans le calcul l'augmentation du taux de TVA, le tableau change radicalement : les quintiles supérieur et inférieur sont affectés dans les mêmes proportions et perdent environ 6 % de leur revenu disponible.

Il est très difficile de mesurer l'impact réel d'une augmentation des recettes ou d'une réduction des dépenses publiques dans les différents pays. Les réformes affectent en effet les citoyens de manière très différente : les chiffres négatifs en provenance du Royaume-Uni, par exemple, indiquent une diminution de l'impôt frappant à la fois les revenus et les entreprises ; pourtant, la diminution des recettes inhérentes à la baisse de l'impôt sur le revenu favorise davantage les catégories les plus riches et a donc un caractère régressif. De plus, les mesures d'austérité adoptées jusqu'à présent n'ont pas réussi à apaiser les craintes quant à la viabilité de la dette. Dans certains cas, elles ont provoqué un ralentissement de l'économie et aggravé la condition des personnes exposées au risque de pauvreté. Plusieurs études analytiques³⁵⁹ indiquent que les mesures d'austérité sont loin de constituer une panacée pour le marché ou de stimuler nos économies, et les commentateurs sont de plus en plus sceptiques quant au bien-fondé de nouvelles coupes dans les budgets sociaux ou d'une nouvelle hausse des impôts indirects. Selon une recherche menée dans ce domaine, les mesures d'austérité, si elles ne changent pas fondamentalement les perspectives économiques à long terme, ne contribuent que très faiblement à corriger la situation actuelle. Les avantages ne sont nullement supérieurs aux sacrifices imposés à la population.

Les agences de notation elles-mêmes font valoir que l'austérité ne suffit pas à elle seule à garantir l'équilibre des finances publiques. Voici en effet les propos surprenants tenus par les responsables de l'agence Standard & Poor's à la suite de l'abaissement de la note de plusieurs pays européens : « Une réforme basée uniquement sur l'austérité fiscale risquerait de porter en soi les germes de son échec, dans la mesure où la demande intérieure baisserait face aux craintes grandissantes des consommateurs concernant la sécurité de leur emploi et le niveau de leur revenu disponible : un processus qui ne manquerait pas de porter atteinte aux recettes fiscales nationales. » Accroissement du revenu disponible et soutien de la demande intérieure : c'est précisément le contraire de la politique adoptée actuellement par les gouvernements italien, espagnol et grec. Ceux-ci sont en train d'appliquer des mesures rigoureuses en vue d'équilibrer le budget, mais leur niveau d'endettement reste alarmant et des doutes planent de plus en plus sur la viabilité de leur dette. Toutefois, les pays méditerranéens ne sont pas les seuls à recourir à l'austérité fiscale. L'Irlande, la Lettonie et l'Estonie, après avoir procédé à des coupes budgétaires brutales, ne sont pas encore sorties de la récession ou n'ont pas réussi à écarter le risque de défaut de paiement.

359 Voir Cafiso G. et Cellini R., *Evidence on fiscal consolidations and the evolution of public debt in Europe*, SSRN eLibrary, 2012 ; ou DeLong J. B. et Summers L. H., *Fiscal policies in a depressed economy*, Brookings Papers on Economic Activity 2012, accessible sur <http://goo.gl/kibbV>, 2012 ; ou encore Krugman P., « Blunder of Blunders », *New York Times Blog*, 22 mars 2012, accessible sur <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/03/22/blunder-of-blunders/>.

Figure 24 : Relation entre austérité et croissance



Données : Eurostat. Source : Krugman P., « Blunder of Blunders », *New York Times Blog*, 22 mars 2012, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/03/22/blunder-of-blunders/>

Note : Les variations (en pourcentage du PIB réel initial) des dépenses budgétaires gouvernementales, figurées en abscisse, correspondent à une mesure d'austérité. La figure montre la relation entre ces variations, considérées comme des indicateurs d'austérité, et celles du PIB. Si les citoyens pouvaient avoir à juste titre le sentiment que leurs sacrifices vont aboutir aux résultats promis en termes de richesse nationale, on pourrait s'attendre à ce que la variation négative des dépenses budgétaires (comme celle observée en Grèce, en Irlande et en Lettonie) corresponde à des résultats économiques positifs. Mais tel n'est pas le cas.

Selon le professeur Charles Wyplosz³⁶⁰, « l'adoption de politiques fiscales basées sur l'austérité dans le cadre d'une double récession ne s'est jamais révélée judicieuse ». En fait, cet argument n'est plus à démontrer : les preuves historiques incontestables abondent, qu'il s'agisse de la crise de la dette des pays en développement en 1982, de la crise mexicaine de 1994 ou de la crise asiatique de 1997. Sans parler des crises qu'ont traversées la Russie et le Brésil en 1998 ou l'Argentine en 2002. Dans tous ces cas, les gouvernements ont décidé (ou ont été invités à le faire par les institutions monétaires internationales) de restreindre les dépenses « improductives » de manière à générer un excédent budgétaire. Les énormes sacrifices économiques et humains imposés au beau milieu d'une récession, loin d'encourager la reprise, ont aggravé la situation.

En fournissant un complément de liquidités, en garantissant la dette des banques et en procédant à des injections de capitaux, les gouvernements ont fini par transférer des risques privés dans des budgets publics. Selon certaines estimations³⁶¹, les pays occidentaux ont vu leur dette s'accroître de 20 % en moyenne, et celle-ci devrait encore augmenter de 20 % d'ici à 2015. Tout gouvernement vertueux se doit donc de rechercher le moyen de sortir de la crise d'une manière différente.

L'Islande dit non à l'austérité drastique

Un pays d'Europe a décidé que l'austérité n'est pas la solution. Pour reprendre les propos du ministre Guðbjartur Hannesson, l'Islande « place le bien-être de sa population au premier plan pendant la crise ». Dans ce pays, garantir le fonctionnement du système de protection sociale est resté, ces dernières années, l'objectif principal. C'est pourquoi les autorités s'efforcent de limiter les coupes budgétaires et de trouver d'autres sources de financement.

Après plusieurs années d'une politique agressive axée sur le marché, la situation financière du pays

était devenue réellement problématique. Avec un impôt uniforme sur le revenu, un impôt sur les gains en capital et les revenus financiers de 10 % seulement et un impôt sur les sociétés ramené de 50 % en 1989 à 30 % en 2001, puis à 18 % en 2002, l'Islande était devenue le paradis des entreprises et des banques. Jusqu'à ce que la dette atteigne 15 000 milliards de couronnes islandaises (soit entre 85 et 90 milliards d'euros) : un montant correspondant à près de dix fois le budget de l'Etat.

Le nouveau gouvernement a probablement tiré les leçons de cette mésaventure et abandonné l'approche fondée sur l'offre (voir plus bas) au profit

360 Wyplosz C., «The coming revolt against austerity», VoxEU.org, 2012, accessible sur www.voxeu.org/article/coming-revolt-against-austerity.

361 FMI, «Navigating the Fiscal Challenges Ahead. Fiscal Monitor», *World Economic and Financial Survey*, 2010, accessible sur www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf.

d'une économie conforme au modèle d'Etat providence scandinave. Contrairement aux autres Etats européens, l'Islande applique un régime de retraite visant à protéger les plus petites retraites contre le risque d'inflation et de privation matérielle. En 2009, le montant minimal des pensions de retraite a été augmenté de 20 % et, parallèlement, l'imposition des retraites a été réduite pour les groupes les plus vulnérables, tandis que les retraités percevant une pension moyenne ou élevée ont vu celle-ci légèrement diminuer.

De plus, parmi les nouvelles mesures relevant du modèle de l'Etat social, il convient de signaler : 1) les prêts indexés sur l'inflation qui protègent les petits emprunteurs ; 2) un fonds de réinsertion professionnelle qui aide les handicapés à accéder au marché du travail ; 3) le fonds de financement du logement *Íbúðarlánasjóður* ; et 4) un fonds d'éducation en faveur de la formation et de la création de compétences en vue de diminuer le chômage des jeunes et de leur dispenser un enseignement technique adéquat.

Outre ces mesures, l'Islande a introduit un système d'imposition progressive à trois tranches. Elle a aussi augmenté les impôts frappant les gains en capital

et la consommation d'alcool et de tabac, et même introduit un impôt sur la fortune.

Comme cela est indiqué par Heise et Lierse³⁶², le Gouvernement islandais a également procédé à des réductions des dépenses de protection sociale et augmenté la TVA. Pourtant, le train de mesures demeure largement progressif et est conçu pour empêcher l'accroissement des inégalités de revenus. Les allocations familiales, ainsi que les pensions de retraite et d'invalidité, ont été touchées, mais les coupes budgétaires ont principalement affecté les citoyens à hauts revenus, de sorte que le niveau de vie des citoyens à bas revenus s'est maintenu pour l'essentiel.

Bien que cette orientation de la politique économique ait pu être facilitée par la petite taille du pays et un nombre d'habitants relativement faible par rapport à la moyenne européenne, si l'on compare la stagnation des principaux pays européens, la croissance de 3,1 % enregistrée l'année dernière en Islande constitue une prouesse et prouve que la préservation du système social a même un effet positif sur la croissance du PIB. Et les perspectives laissent entrevoir une croissance continue en 2012 et en 2013.

► Les théories de l'économie de l'offre

Les économistes, les commentateurs et même les humoristes ont trouvé plusieurs manières de définir l'économie fondée sur l'offre. Certains parlent d'économie vaudou, d'autres d'économie de ruissellement ou simplement de « Reaganomics ». Les partisans de ces principes économiques font valoir qu'une augmentation des incitations à la production de biens et services – par abaissement du taux d'imposition frappant les revenus les plus élevés, les gains de capitaux et les entreprises – stimule la croissance et la production pour le bien de tous ; que les réductions d'impôts pour les revenus les plus élevés encouragent l'esprit d'entreprise et, par conséquent, la création d'emplois à l'intention des revenus les plus faibles. On assiste de toute évidence à une résurgence de la théorie de l'économie de ruissellement telle qu'elle était appliquée au Royaume-Uni et aux Etats-Unis dans les années 1980, sous les gouvernements de Thatcher et Reagan. Affirmer que le régime de faveur accordé aux riches à l'époque s'est révélé bénéfique relève du fantasme et il serait encore plus risqué, et toujours inéquitable, d'introduire de telles politiques alors que le salaire minimal ne suit même pas l'inflation depuis des années.

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, il s'est révélé difficile d'établir un lien de cause à effet entre les réductions d'impôt et la croissance. Il faut bien admettre que la stimulation du PIB n'a pas été suffisamment marquée pour compenser la perte des recettes publiques inhérentes à ces réductions d'impôts. La dette publique des Etats-Unis en pourcentage du PIB est passée de 26 % en 1980 à 41 % en 1998, alors que les riches s'enrichissaient. La part des revenus revenant au quintile supérieur des ménages est passée de 16,5 % à 18,3 % entre 1980 et 1988, alors que celle revenant au quintile inférieur est passée de 4,2 % à 3,8 % pendant la même période. En d'autres termes, les réductions d'impôt accordées aux plus riches ont accru le bien-être des personnes déjà à l'aise aux dépens des plus pauvres et des personnes à faibles revenus, d'une part, et des générations futures, d'autre part (le déficit public est un outil permettant de reporter dans le temps les effets du fardeau de la dette).

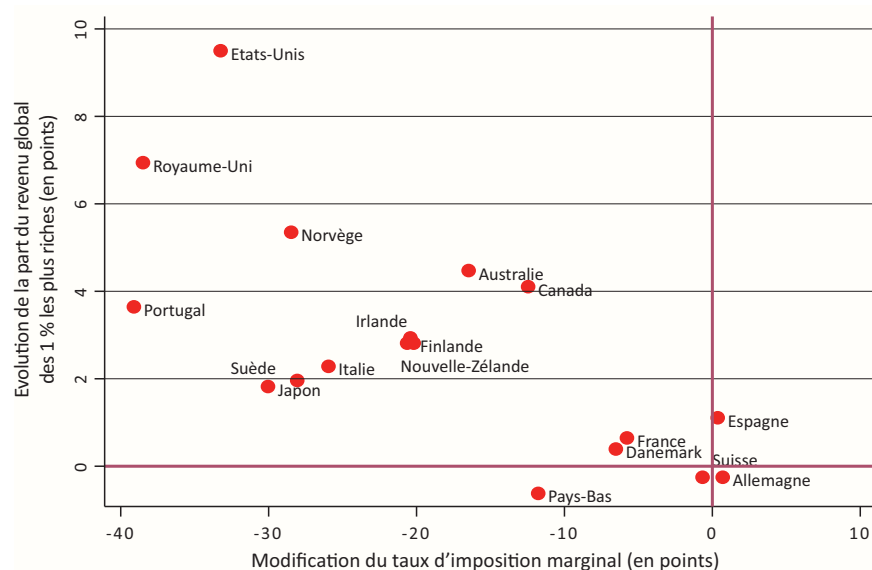
Une étude récente de Piketty, Saez et Stantcheva³⁶³ vient apporter une preuve supplémentaire du caractère inadéquat des réductions d'impôt bénéficiant aux personnes les plus riches. Ces auteurs signalent que les réductions introduites en 1975 ont fait croître les inégalités dans la répartition des richesses et, en outre, s'avouent incapables de trouver un lien entre ces réductions d'impôts applicables aux taux marginaux les plus élevés et la croissance du PIB. A l'inverse, les

362 Heise A. et Lierse H., « Budget Conciliation and the European Social Model. The Effects of European Austerity Programmes on Social Security Systems », étude de la Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011.

363 Piketty T. et al., *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: a tale of three elasticities*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2011.

pays ayant fortement réduit l'impôt applicable aux taux marginaux les plus élevés ont également assisté à une concentration des revenus des personnes éminemment riches.

Figure 25 : Evolution de la part du revenu global des 1 % les plus riches en fonction des modifications du taux d'imposition marginal



Source : Piketty T., Saez E., Stantcheva S., *Optimal Taxation of Top Labor Incomes : a tale of three elasticities*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2011

Note : le graphique montre comment, entre 1975 et 2008, dans 18 pays de l'OCDE, les baisses de taux d'imposition pesant sur les plus riches ont fait évoluer la part du revenu global avant impôt revenant au 1 % du sommet de l'échelle des revenus.

Les statistiques témoignent indubitablement d'une situation où la réduction des taux d'imposition marginaux n'est pas positivement corrélée avec la croissance par habitant. Recourir à des modèles économiques très élaborés pour justifier l'application d'une réduction d'impôts en faveur des personnes ayant de gros revenus ne devrait plus être envisageable. De plus, même si l'économie de l'offre est toujours inéquitable et fait peser un risque sur la cohésion sociale, il est relativement plus facile de diminuer le taux d'imposition au sommet de l'échelle des revenus lorsque les revenus réels de l'ensemble de la population augmentent (en raison de perspectives économiques favorables). En revanche, il est politiquement inacceptable de mettre en œuvre une politique économique de l'offre lorsque les ménages à revenus moyens voient leur revenu net diminuer depuis quatre ans et lorsque la situation économique est caractérisée par un appauvrissement général.

La non-prise en compte de la dimension temporelle

En période de boom économique, les profits toujours croissants rendent le creusement des inégalités plus acceptable, dans la mesure où même les personnes placées tout en bas de l'échelle sociale voient leurs revenus et leurs conditions de vie s'améliorer. Bien que cette amélioration du bien-être des plus pauvres soit sans commune mesure avec la croissance des profits des plus riches, aucune condamnation publique ne se fait jour, car tout le monde s'en porte mieux.

Les revenus des particuliers et des entreprises augmentant pendant les périodes de prospérité économique, les recettes s'accroissent proportionnellement à la production, mais l'usage fait de ces nouvelles ressources permises par la croissance est souvent pernicieux : ces recettes servent généralement à accorder des baisses d'impôt aux entreprises et davantage d'exemptions fiscales et de crédit à la classe moyenne, d'où des résultats mitigés en termes de redistribution.

Pendant les récessions, en revanche, le fait de mettre l'accent sur l'offre risque de reléguer au second plan les préoccupations relatives à la multiplication des personnes touchées par la pauvreté. La redistribution cesse d'être une priorité politique. Lorsque les gouvernements s'abstiennent d'engranger des recettes et de les redistribuer en période de prospérité économique, comment seraient-ils en mesure de répondre à la détérioration des conditions de vie en période de crise ? Les finances publiques tentent bien de jouer ce rôle aujourd'hui, mais elles ne l'ont généralement pas joué à la fin des années 1990 et au milieu des années 2000 : dans cette période, en raison de la baisse des impôts sur les entreprises et de l'introduction de taux uniques d'imposition, la croissance a profité avant tout aux plus riches. En conclusion, l'Etat devrait agir comme une compagnie d'assurance au service de la société, en économisant pendant les périodes de croissance de manière à pouvoir garantir des conditions de vie décentes en période de récession.

Même les gouvernements désireux de s'attaquer réellement à la pauvreté ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour faire des dépenses ciblées, pour décider de transferts plus importants ou pour diminuer le taux d'imposition des personnes à bas salaires. La crise de la dette publique et les critères de Maastricht limitent les possibilités de recours au déficit, de sorte que la seule façon d'engranger des recettes pour mettre en œuvre un système de redistribution est

d'augmenter les impôts. Le fardeau fiscal étant plus facile à supporter en période de développement, la pression fiscale devrait augmenter avec la croissance. En période de récession, c'est la redistribution, et pas uniquement les dépenses publiques « à la Keynes », qui devrait servir d'outil contracyclique pour garantir la justice sociale et éviter d'imposer des restrictions trop sévères aux personnes en situation de pauvreté et à la classe moyenne appauvrie.

► Entraves à l'égalité d'accès à des services de qualité : la protection médicale et sociale des migrants

L'accès à un service public de qualité – ou même à un service public tout court – est loin d'être garanti équitablement à l'ensemble de la population. Parmi les groupes pour qui cet accès est le plus difficile, il y a les immigrés. Les services sociaux et les prestations sociales qui pourraient les protéger du risque de pauvreté ne leur sont ouverts que si leur statut administratif les y autorise. Or le durcissement des exigences administratives au cours des dernières années a rendu l'accès aux droits sociaux plus difficile pour ce groupe, y compris pour les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne. Pour prendre l'exemple de la France, jusqu'à la fin de 2007, les personnes en situation de pauvreté originaires d'autres pays de l'UE pouvaient bénéficier de la « couverture maladie universelle » (CMU) de base et complémentaire. Cette année-là, qui correspond à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, une circulaire a décrété l'inaccessibilité de principe à la CMU pour les Européens inactifs sans droit au séjour car sans « ressources suffisantes » et sans couverture maladie. Une restriction dont ont eu à souffrir notamment les populations roms originaires des deux derniers Etats membres de l'UE, qui n'ont plus accès qu'à l'« aide médicale d'Etat » (AME), la couverture santé des « sans-papiers » pauvres, soumise à de multiples conditions³⁶⁴.

Les Etats membres sont en principe responsables de politiques de protection sociale qu'ils mettent en œuvre, et maîtrisent les conditions d'accès à la sécurité sociale et à l'assistance sociale des immigrés ressortissants de pays tiers à l'UE. S'il existe bien une directive européenne de 2003³⁶⁵ qui exige que les ressortissants de pays tiers résidant en Europe depuis plus de cinq ans bénéficient d'une égalité de traitement avec les nationaux (sauf pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark), pour les ressortissants de pays tiers à l'UE dont le titre de séjour porte sur moins de cinq ans, le droit à la protection sociale reste soumis à des conditions de nationalité et de nature du titre de séjour.

Exemples de limitations de l'accès à la protection sociale des ressortissants des pays tiers à l'UE

Interdiction d'avoir recours aux fonds publics

Au Royaume-Uni, la plupart des détenteurs d'un permis de séjour limité dans le temps sont contraints de « n'avoir aucun recours aux fonds publics ». Et, dans bien des cas, les détenteurs d'un titre de séjour à durée indéterminée sont également soumis à cette restriction et donc exclus, entre autres, de la possibilité de percevoir une allocation logement ou de bénéficier d'une réduction de la taxe d'habitation.

Condition de détention d'un permis de travail permanent

En Allemagne, l'allocation de revenu parental (*Bundeselterngehalt*), prestation fédérale qui représente

une aide significative aux familles lors des douze à quatorze premiers mois de l'enfant, ne peut être perçue par les ressortissants de pays tiers à l'Espace économique européen et à la Suisse qui sont détenteurs d'un titre de séjour ne leur permettant pas de travailler, d'un permis de travail limité dans le temps ou d'un permis de séjour pour études.

Condition de durée minimale de séjour sur le territoire

En Espagne, la *Renta Garantizada de Ciudadanía* (revenu garanti de citoyenneté) n'est ouverte aux ressortissants d'autres Etats membres et de pays tiers à l'UE qu'à condition d'avoir été enregistrés comme résidents légaux dans une municipalité espagnole, et ce durant au minimum les vingt-quatre mois qui précèdent la demande. Ne peuvent y postuler, de ce fait, que les immigrés en situation régulière.

364 Observatoire français du droit à la santé des étrangers, « Aide médicale d'Etat. Projet de loi de finances pour 2011. Contre-vérités et approximations à l'Assemblée nationale. Séance du 2 novembre 2010 », accessible sur www.odse.eu.org/IMG/pdf/PLF_2011_AME_erreurs_et_approximations_a_l_AN.pdf.

365 Conseil européen, Directive n° 109 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Condition de résidence permanente

En Espagne, la *Renta Básica de Emancipación* (revenu de base pour l'émancipation), qui consiste en aides financières destinées aux jeunes locataires, est réservée aux

détenteurs de la nationalité espagnole ou de l'un des Etats membres de l'UE ou de l'EEE, ainsi qu'aux titulaires d'un statut de résident permanent en Espagne, ce qui exclut les ressortissants de pays non membres de l'EEE détenteurs d'un permis de séjour temporaire.

La situation des demandeurs d'asile et des réfugiés est encore différente. Une directive de 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres³⁶⁶ impose à ceux-ci de créer les conditions permettant de garantir à ces personnes un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les Etats membres. Un rapport de la Commission européenne³⁶⁷ a cependant relevé que les normes minimales imposées dans ce domaine n'étaient souvent pas respectées, les principaux manquements par rapport à ladite directive portant sur les aides financières accordées aux demandeurs d'asile.

Mais, parmi les immigrés, ceux qui se heurtent aux plus gros obstacles dans l'accès aux soins et à la protection sociale sont les « sans-papiers »³⁶⁸. Alors que, dans les sociétés européennes, ils font partie des groupes de population les plus touchés par l'exclusion et la marginalisation, ils restent encore trop souvent invisibles aux yeux des responsables politiques et sont rarement mentionnés dans les plans d'action pour l'inclusion sociale. En général, ils bénéficient d'une qualité de soins médicaux inférieure à celle garantie au reste de la population. Face aux durcissements des politiques migratoires et à l'absence de protection sociale, c'est souvent la société civile qui prend la relève pour assurer que les droits fondamentaux leur sont également garantis. Signalons par ailleurs que la multiplication des mesures législatives visant à inciter les employés des services sociaux à dénoncer les étrangers en situation irrégulière aux autorités, ou à empêcher les citoyens de leur porter secours, constitue un obstacle majeur au plein exercice de leurs droits fondamentaux³⁶⁹.

Les conditions de santé des immigrés sans papiers enfermés dans les centres de rétention sont également préoccupantes. Le placement en rétention rend ces personnes particulièrement vulnérables, et de graves inquiétudes s'expriment quant au sort qui leur est réservé, notamment dans les centres de rétention du pourtour de la Méditerranée. A Malte, l'ONG Médecins sans frontières a suspendu en 2009 ses activités d'aide médicale d'urgence dans les centres de rétention après avoir demandé aux autorités d'y améliorer les conditions de vie et les services de santé (elle évoque des centres surpeuplés, des hommes, des femmes et des enfants obligés de partager les espaces de vie communs, un nombre de lits insuffisant, des fenêtres cassées et des conditions sanitaires déplorables)³⁷⁰.

Obstacles mis à l'accès aux soins des étrangers « sans papiers »**France : un « délit de solidarité » qui fait l'amalgame entre soutiens et passeurs**

En France, jusqu'en février 2013, l'article 622-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile instaurait une mise en infraction et des sanctions pour toute personne qui « facilite l'accueil, la circulation et le séjour des étrangers en situation irrégulière ». Adopté initialement dans le but de lutter contre les réseaux de passeurs, le « délit de solidarité » pouvait être étendu à un champ tellement vaste que les garanties d'immu-

nité qui protègent les parents proches, et sous certaines conditions les associations, paraissaient bien faibles. Si cette loi ne débouchait que rarement sur des condamnations judiciaires, elle intimidait les responsables associatifs, qui se voyaient gênés dans le développement de leurs missions, et décourageait les particuliers qui voulaient venir en aide à un étranger « sans papiers ». La loi de janvier 2013 a aboli ce délit.

Italie : interaction négative entre débat parlementaire et accès aux soins

En Italie, en 2009, lors du débat parlementaire portant sur la proposition de loi relative à la sécurité,

366 Conseil européen, Directive n° 9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

367 Commission européenne, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres » (COM/2007/0745 final), Bruxelles, 26 novembre 2007, COM(2007)745 final, JOI C 55 du 28 février 2008.

368 Platform for international cooperation on undocumented migrants (PICUM), *Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de Picum en 2010*, Bruxelles, 2010.

369 La santé des femmes sans papiers est particulièrement préoccupante. Il semble nécessaire de garantir le plein accès des immigrées aux services de santé maternelle et infantile. Voir BMC Public Health, *Undocumented migrants lack access to pregnancy care and prevention*, Genève, mars 2008.

370 Médecins sans Frontières, *The impact of detention on migrant's health*, Bruxelles, janvier 2010.

certains sénateurs membres de la Ligue du Nord, un parti souvent décrit comme populiste, voire xénophobe, ont proposé d'adopter une mesure obligeant les professionnels de santé à dénoncer les immigrés en situation irrégulière. Après avoir été rudement critiquée par certaines organisations de la société civile et plusieurs membres du parti majoritaire, cette proposition a finalement été

repoussée. Toutefois, le débat a eu des répercussions néfastes : une enquête menée par l'ONG italienne EveryOne³⁷¹ dans plusieurs hôpitaux de Rome et de Milan a fait apparaître qu'un grand nombre d'immigrés avaient, par crainte de se voir dénoncés, renoncé à s'y faire soigner (une baisse de fréquentation de 75 % a été enregistrée dans un des hôpitaux milanais).

5.4. Les politiques de redistribution : conclusions

Ce chapitre nous a permis d'analyser le rôle que jouent les politiques de redistribution en vigueur dans la lutte contre les inégalités et de voir dans quelle mesure elles permettent de garantir la sécurité matérielle nécessaire à la démocratisation des droits. Certaines des principales limites du système actuel de redistribution ont été mises en lumière.

Du côté des politiques fiscales, les réformes récemment mises en œuvre en Europe tendent à accroître la pression exercée sur les populations les plus précarisées et sur les petites entreprises (augmentation de la TVA, fiscalité imposant davantage le travail que les autres sources de revenu, etc.) alors que les obligations fiscales des populations plus riches et des entreprises plus importantes semblent avoir été réduites (déductions fiscales, baisse de l'impôt sur les bénéfices des grandes entreprises, baisse de l'impôt sur la fortune, etc.). Ces transformations ont conduit les systèmes fiscaux de plusieurs pays européens à devenir plus régressifs.

S'agissant des dépenses publiques, une règle semble prévaloir : la réduction drastique. Dans la plupart des pays européens, les politiques ont en effet choisi de répondre à la crise en taillant dans les dépenses de sécurité sociale et de services publics (de santé, d'enseignement, etc.), ce qui se traduit généralement par un renforcement des conditions d'accès aux aides et par une limitation de l'accès aux services de qualité. Ainsi, les personnes en situation de pauvreté – les Roms et les immigrés en particulier – se trouvent-elles en bonne partie exclues de ces prestations. Or, l'accès universel à des services de qualité est l'une des clés de l'évolution de la société vers moins d'inégalité et plus de mobilité interne. Comme l'ont montré de nombreux intellectuels et comme nous l'avons souligné tout au long de ce chapitre, un système consolidé de protection sociale et un système de finances publiques progressif sont loin de s'opposer à l'équilibre économique. Au contraire, un modèle de société soutenable suppose de faibles inégalités et une garantie offerte à tous d'accéder aux conditions d'une vie digne. Il est donc d'une importance majeure d'examiner de façon critique les choix politiques faits ces trente dernières années, et plus particulièrement en réponse à la crise de 2008. C'est dans cette perspective que nous nous proposons, dans la troisième partie de cet ouvrage, d'explorer des pistes permettant d'élaborer une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et les inégalités, en tenant compte du contexte d'aujourd'hui et de l'analyse critique développée dans cette deuxième partie.

371 AdnKronos, «Il 15 % degli immigrati rinuncia alle cure», accessible sur *Micromega*, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/il-15-degli-immigrati-rinuncia-alle-cure/>.

Troisième partie

Une nouvelle stratégie nécessaire

Introduction

Si faire disparaître la pauvreté et la précarité apparaît comme un objectif hors de portée à court terme, il est au moins possible de réduire les inégalités insoutenables auxquelles nos sociétés sont confrontées. La voie qui mène à ce résultat n'est pas sans embûches, et passe nécessairement par des médiations et des compromis. Modifier des caractéristiques économiques systémiques et structurelles et renverser les priorités politiques et sociales ne sont pas chose facile, même lorsque celles-ci sont injustes et produisent de l'injustice. La nécessité s'impose d'une nouvelle stratégie qui cherche en premier lieu à réduire les inégalités de pouvoir, à permettre un accès égal à la santé et aux structures permettant aux citoyens de développer leurs capacités, et à inverser la tendance actuelle à l'extrême polarisation sociale et économique en faveur de la justice et de la cohésion sociales. Dans les pages qui suivent – et qui s'inscrivent dans le droit-fil des analyses développées dans les deux premières parties de cet ouvrage – nous proposons quelques lignes directrices susceptibles d'aider à construire une stratégie nouvelle fondée sur l'élaboration de nouveaux concepts et références de base, permettant d'ouvrir de nouvelles perspectives en matière de droits humains, de démocratie et de politique publique, et suggérant des pistes d'action concrète.

1. Une nouvelle approche de la pauvreté

La stratégie proposée ici s'appuie sur les concepts de biens communs, de responsabilité partagée pour le bien-être de tous, et de cohésion sociale fondée sur la justice et la démocratie. Ces notions, qui s'inscrivent dans une perspective inter- et transgénérationnelle, supposent de développer des capacités coopératives entre groupes de citoyens, de valoriser des expériences de gestion partagée des ressources et de consolider des démarches qui, dans des contextes divers, se fixent la justice sociale comme priorité.

Mais il nous faut au préalable revisiter la notion de pauvreté en y intégrant l'idée d'interdépendance et d'interactions.

1.1. Redéfinir la pauvreté

Dans les deux premières parties de cet ouvrage, nous nous sommes penchés sur les interactions politiques qui sont à la source des inégalités d'accès aux ressources et aux conditions nécessaires à une vie digne. Ces dynamiques, qui vont de l'art d'ignorer les personnes pauvres et précaires à l'art de les stigmatiser, voire de les criminaliser, de les exploiter et de les rendre invisibles ou sans voix, opèrent au sein de démocraties dites avancées qui reconnaissent aux hommes et aux femmes des droits. Elles conduisent à la permanence des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion.

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons également montré comment le fait de s'en remettre aux dynamiques du marché pour la répartition des biens et des opportunités pousse la société à jeter un voile sur les interactions qui sont à l'origine de la non-prise en considération des intérêts et des perspectives des groupes plus faibles, lesquels se voient privés de rôle politique et contraints de subir les conséquences de décisions prises par d'autres. Cet aveuglement se traduit en particulier par un désintérêt du sort de ceux que l'on désigne comme « étrangers », lesquels, dans un contexte où la notion d'appartenance est encore trop associée à celles de nation et d'identité spécifique, se voient privés de tout impact politique. Les immigrés sont souvent traités comme ne méritant aucune considération, et cela même dans les cas d'évidente violation des droits fondamentaux ou de manque de respect de la vie et de la dignité humaine.

Cet ouvrage cherche à montrer que pauvreté, appauvrissement et exclusion sont le produit d'interactions sociales et politiques, et non d'incapacités individuelles. Dans cette troisième et dernière partie, nous proposons donc de renouveler l'approche de la pauvreté en tenant compte de ces interactions.

► Une conception relationnelle de la pauvreté fondée sur l'idée d'interdépendance

Au début du XX^e siècle, la conception selon laquelle la société est un simple agrégat d'individus porteurs de « droits subjectifs » comme la propriété et les libertés négatives s'est vue progressivement remise en cause. La légende promue par la narration libérale du Robinson Crusoé vivant seul et libre en pleine nature sauvage devenait en effet incompatible avec

nombre de conceptions différentes qui tendaient à s'imposer dans la science et la philosophie (mais pas encore, sans doute, dans le droit et l'économie). Le tout ne peut être compris s'il est conçu comme la simple somme de ses parties ou regardé avec les yeux de l'individu isolé, fût-il un héros. Aujourd'hui, toute analyse sociale scientifique doit, pour être convaincante, s'intéresser avant tout aux relations d'ordre qualitatif qui entrent en jeu. Robinson ne peut survivre seul, il dépend forcément des autres.

Les interactions entre êtres vivants peuvent être positives ou négatives. En matière politique, la notion d'interdépendance est porteuse de grosses ambiguïtés, quand elle s'inscrit dans un paradigme positiviste. Certaines formes d'interdépendance comme la symbiose dans laquelle vivent nombre d'espèces animales (la baleine avec certains poissons nettoyeurs, par exemple) sont d'un grand bénéfice sur le plan écologique, alors que d'autres, qui relèvent du parasitisme (comme le lierre s'accrochant aux arbres), conduisent à la décrépitude et à la mort. Dans le jargon rudimentaire des économistes, qui centre l'analyse sur le soi rationnel de l'individu supposé exploiter au mieux les opportunités du marché, l'interdépendance peut se décrire comme un ensemble d'externalités – positives ou négatives – jouant un rôle lorsque la relation mercantile ne peut s'organiser selon la logique de l'exclusion par la propriété et des relations contractuelles. La valeur marchande d'une propriété dépend par exemple de son environnement : elle s'apprécie lorsqu'elle bénéficie de la proximité d'un jardin ou d'un service public efficace, elle se déprécie lorsqu'une activité polluante ou un service de secours aux pauvres s'installe à côté.

Le fait de parler de la pauvreté comme d'une « externalité négative » faisant baisser la valeur de l'immobilier dans les périphéries des villes européennes est particulièrement révélateur des risques de conflits sociaux et de désagrégation qui découlent d'un traitement inadapté des questions d'interdépendance, y compris en matière de répartition de l'espace. Pour éviter ces risques, il convient d'adopter une conception de la société qui prenne en compte le besoin de cohésion sociale et analyse les conditions de vie de la population du point de vue de ses interactions.

Si les différents individus constituant une même société choisissent de rester constamment à l'écart les uns des autres, les conflits sociaux resteront toujours sans solution. A l'inverse, si un ensemble de personnes d'origines sociales, économiques, ethniques et nationales diverses est encouragé, par exemple par l'existence de systèmes de scolarité et de santé partagés, à se percevoir comme bénéficiant d'une protection sociale et de droits humains universels, des interactions peuvent se produire qui aillent dans le sens de la solidarité et de la justice.

Pauvreté et précarité ne sont pas la simple conséquence de la limitation des ressources à répartir (tel un plat de pâtes à partager entre personnes autour de la table : si l'une en prend trop, une autre en aura trop peu). Elles sont avant tout la conséquence du pouvoir sans limite qu'ont certains de « truster » les ressources (pas que le plat de pâtes, mais aussi les épargnes, les salaires, les emplois, le temps), pouvoir obtenu par l'effacement de tout pouvoir politique de régulation et par le fait que des pouvoirs opaques, dans le sens où ils sont difficilement identifiables ou localisables, sont autorisés à imposer aux autres des privations, ce qui a engendré un phénomène inconcevable il y a seulement quelques décennies (tout au moins dans son ampleur actuelle) : le transfert net de richesses des classes pauvres et moyennes vers les plus riches. Comment qualifier une société dont le 1 % le plus riche bénéficie seul de la croissance, grâce à des mécanismes de pouvoir qui échappent à tout contre-pouvoir politique ?

On voit donc bien que la pauvreté ne découle pas d'un manque de ressources, mais de la façon dont la richesse est constituée, produite et distribuée. Elle est liée à la croissance incessante des inégalités, elle-même encouragée par le développement de la richesse spéculative – qui ne se transforme en richesse réelle que par la médiation de structures de transfert des richesses, comme les Etats. De nos jours, le revenu (réel et spéculatif) des personnes les plus riches augmente plus rapidement que celui du reste de la population, la classe moyenne diminue, et le nombre de personnes pauvres et en conditions de précarité s'accroît.

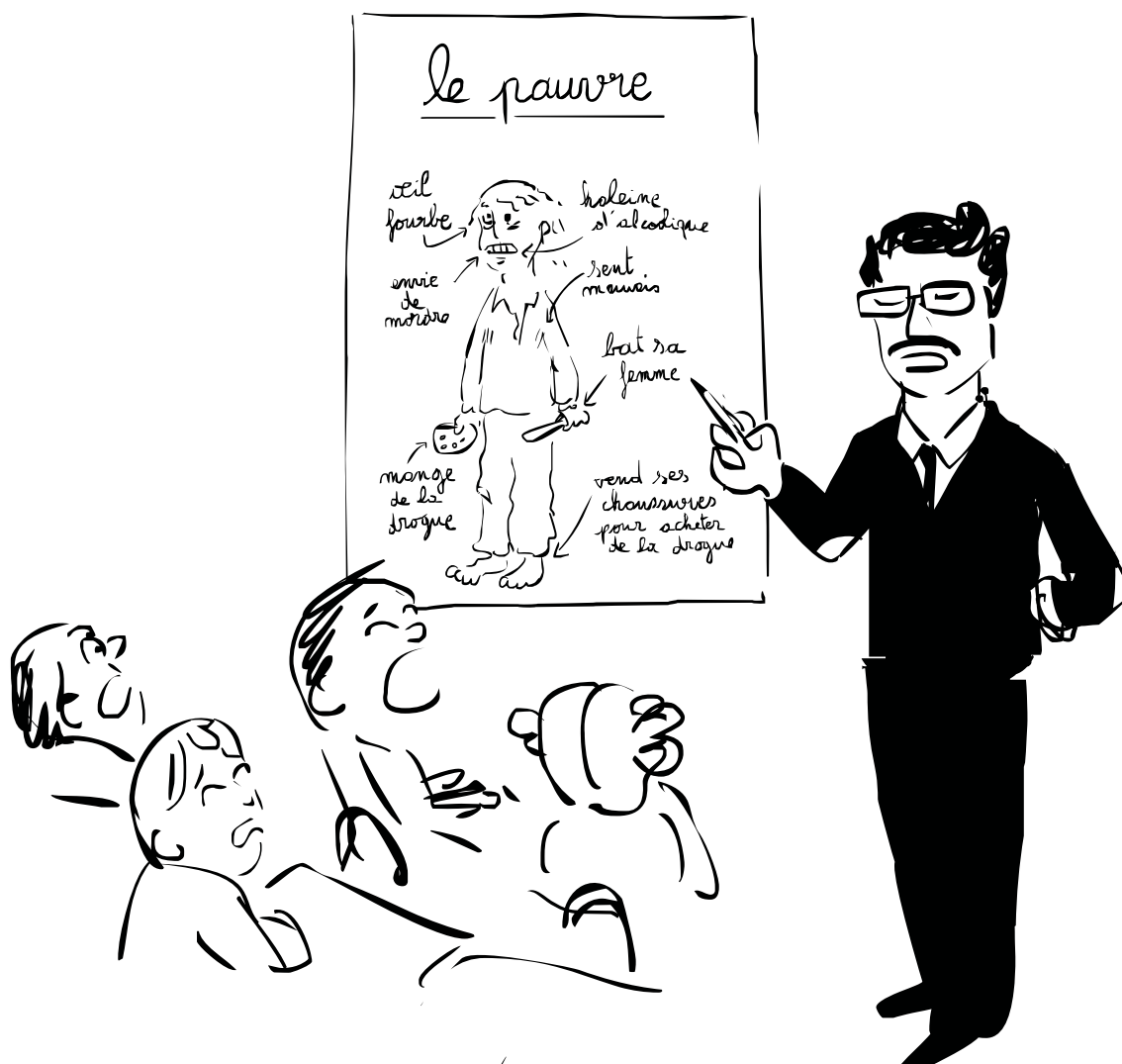
C'est pourquoi il est devenu nécessaire que l'idée d'interdépendance, matérielle et immatérielle, entre acteurs, groupes sociaux et conditions de vie obtienne une forme de reconnaissance politique et soit abordée avec d'autres outils que les quelques politiques redistributives, toujours révisées à la baisse, auxquelles on a recours aujourd'hui.

La pauvreté, l'appauvrissement et la précarité des conditions de vie doivent donc être traités en tant que question politique, autrement dit en rapport avec la façon dont sont gérées les interactions dans la *polis*, et notamment dont se constituent les canaux d'influence qui déterminent les priorités en matière de répartition des fonds publics et de la richesse sociale. Les indicateurs de pauvreté ne devraient pas seulement prendre en compte les situations individuelles,

ils devraient s'intéresser aux dynamiques relationnelles (matérielles et immatérielles) qui alimentent les phénomènes de polarisation sociale. L'idée qu'il s'agit de rendre « autonomes » les personnes en situation de pauvreté fait ainsi partie d'un jeu idéologique qui cherche à masquer le continuum social. La lutte contre la pauvreté est à inscrire dans une approche globale orientée vers la cohésion sociale, capable d'en finir avec la « gestion de la misère ». Il faut arriver à promouvoir une analyse des phénomènes de pauvreté et d'appauvrissement qui prenne en compte la complexité des rapports sociaux et dépasse la simple question de la survie pour trouver le moyen de vivre dignement dans un monde où la vaste majorité paie les conséquences de décisions auxquelles elle n'a pas eu le droit de prendre part.

La crise économique et financière peut être l'occasion de repenser le système social dans son ensemble. Elle révèle en effet mieux que jamais les failles d'un système dont les pouvoirs régulateurs sont réduits au néant, où les conséquences de l'exploitation des ressources non renouvelables semblent ne plus pouvoir être maîtrisées et où les structures de protection sociale sont accusées de favoriser le parasitisme. Face à cette situation, agir pour préserver le droit des populations d'aujourd'hui et des générations futures exige une réflexion approfondie qui ne se contente pas de quelques mesures compensatoires, et cela d'autant plus que la pauvreté risque de s'acharner sur certains groupes, tels les Roms et les immigrés, devenus, dans un contexte de dégradation de la qualité de la vie des classes moyennes européennes, des boucs émissaires.

► **Dépasser la stigmatisation et la criminalisation de la pauvreté**



La pauvreté et l'exclusion ont été et sont encore trop souvent présentées et perçues comme un problème renvoyant à l'incapacité de l'individu à s'intégrer, ce qui alimente une conception catégorisante et stigmatisante de ces phénomènes, débouchant sur l'isolement et la culpabilisation de ceux qui en sont victimes.

Cette conception n'atteint pas encore les personnes qui, ayant eu accès à un certain bien-être, voient désormais leurs conditions de vie se dégrader. Pour ces nouvelles catégories de population, un autre discours est en train d'émerger, notamment à destination des plus jeunes de certains pays du sud de l'Europe : « Allez chercher du travail ailleurs. »

Dans les premières parties de cet ouvrage, nous avons montré combien il est important de sortir de l'invisibilité et de prendre la parole, et la difficulté que cela représente pour certaines personnes. Nous avons vu comment les formes de participation conventionnelles sont désertées tandis que peinent à s'affirmer des formes non conventionnelles de mobilisation, de prise de parole et d'occupation de l'espace politique. Nous avons vu enfin comment la démocratie peut parfois autoriser l'expression de positions antidémocratiques ou de sentiments hostiles à l'égard des minorités, des immigrés ou des personnes en situation de pauvreté.

Des représentations très orientées des faits sociaux se font entendre, qui rendent particulièrement difficile l'élaboration de raisonnements et d'actions propres à développer des sentiments différents. Le fait que la « lutte contre la pauvreté » soit à l'ordre du jour de nombreux gouvernements nationaux et organisations internationales ne rend pas le défi moins difficile, car les engagements institutionnels n'évoluent pas toujours dans le sens des transformations nécessaires à l'élaboration de mesures de justice sociale. Dans les discours publics en Europe, la lutte contre la pauvreté est rarement présentée comme une priorité politique, l'accent étant plutôt mis sur la sécurité (défensive) ou la nécessité de se serrer la ceinture après avoir vécu « au-dessus de ses moyens ». Or, face à la situation engendrée par la crise, il serait plus que jamais nécessaire d'envisager la pauvreté et l'appauvrissement autrement que comme la conséquence de manquements individuels, discours qui légitime l'indifférence des autres, et d'élaborer des discours, des politiques et des pratiques qui rompent avec l'idée que l'on a affaire à des phénomènes relevant du mauvais sort ou de l'hérédité, donc auxquels on ne peut rien changer et qui n'appellent comme réaction « naturelle » que la bienfaisance ou la « mobilité forcée ».

S'agissant des immigrés, il faut insister sur l'importance de la solidarité à opposer à des politiques essentiellement dictées par une conception défensive de la sécurité et qui, bien que très souvent responsables de la grande pauvreté de certaines catégories, font obstacle à toute forme de participation civique et politique.

Dans le cas des minorités comme les Roms, la condition de pauvreté est étroitement liée à la stigmatisation dont ces populations sont victimes, qui leur interdit de prendre part à la vie sociale du territoire qu'elles habitent. En outre, les déplacements auxquels les Roms sont souvent contraints rendent leur participation à l'action publique encore plus aléatoire. Lutter contre les stéréotypes et les discriminations dont ils sont victimes, eux et d'autres minorités comme les Sinti, est donc le premier pas à faire pour combattre leur état de pauvreté et les atteintes à leur dignité.

Quant aux personnes sans-abri, leur situation – qui illustre mieux que tout la façon dont la violation ou le non-exercice des droits sociaux mène à la violation des autres droits humains – est à prendre en compte en écartant toute forme de criminalisation.

Et l'on pourrait ainsi continuer l'énumération.

Pour combattre la stigmatisation et l'aporaphobie (*povertysm*) – ou discrimination contre les personnes en situation de pauvreté –, il est nécessaire de rapporter la pauvreté à des questions d'inégalité et de justice sociale, questions qui interrogent la société dans son ensemble. L'idée même de « sécurité », qui si souvent inspire les rhétoriques dont se nourrit la démocratie défensive, est à associer à celle de « sécurité pour tous » et non pour des groupes spécifiques censés devoir se défendre d'autres groupes : une sécurité matérielle et immatérielle, qui ne peut se traduire que par le droit à donner sens à sa vie dans un contexte où la sécurité pour soi découle de la sécurité pour tous.

► Repenser la lutte contre la pauvreté à travers l'idée d'accès égal à des droits et une « sécurité » partagés

Dans cet ouvrage, la notion de sécurité est associée à celle de garantie des droits et présentée comme un élément contribuant à prévenir la pauvreté et la précarité matérielles et immatérielles. Une fois que l'accès à des formes significatives de sécurité matérielle et immatérielle leur est garanti, les personnes jouissent d'un réel sentiment de stabilité sociale³⁷². De là peut naître un

372 Haagh L., « Democracy, Public Finance and Property Rights in Economic Stability », *op. cit.*

climat général où les individus, libérés de leurs soucis premiers de sécurité, prennent part plus activement à la vie sociale, à laquelle ils ont véritablement accès.

Pour se sentir en sécurité, il faut pouvoir, dans ses activités et dans ses relations, jouir d'une forme de stabilité, ce qui, répétons-le, dépend étroitement de l'existence d'une structure sociale permettant à tous un égal accès aux institutions et aux ressources matérielles et immatérielles.

En ce sens, et dans le respect du principe d'indivisibilité des droits, il serait important d'assurer un véritable « droit à la sécurité » constituant la base de tous les autres droits fondamentaux. Mais, pour cela, il faut arriver à faire reconnaître ce principe essentiel qui veut que certains « biens », parce qu'indispensables à la dignité de tout un chacun, ne puissent être soumis aux lois de l'offre et la demande : chacun doit y avoir un droit d'accès quels que soient ses moyens. Il s'agit par-là de jeter les bases d'un accès stable et équitable aux droits et aux ressources, tout en tenant compte de l'urgence qu'il y a à préserver le droit des générations futures à une vie digne.

Tout cela suppose que soit élaborée et mise en œuvre une nouvelle conception des droits dépassant l'approche individualiste et défensive des droits humains qui considère ceux-ci comme une ressource rare, un genre de jeu à somme nulle où le respect des droits de l'un dépend de la violation des droits de l'autre. Nous avons besoin d'un sens commun qui reconnaisse que, pour vivre dignement, tout individu a besoin de relations avec les autres et avec son environnement, et que, de ce fait, le meilleur moyen d'avoir des droits, c'est de les partager.

La structure binaire fondamentale du droit moderne engendre une conception de l'expérience sociale fondée sur des « droits subjectifs (ou individuels) » protégés et appliqués par la loi (dominée par l'Etat) ; et cette conception mécaniste a bien du mal à intégrer la notion de partage. Les lois privées de la plupart des pays considèrent encore le partage des biens comme une exception, une pathologie presque, dans un système de droit tendant à la centralisation et à l'exclusivité du pouvoir de décision fondé sur des droits individuels.

Partager, ce n'est pas défendre son territoire. Le partage est beaucoup mieux servi par une attitude désintéressée centrée sur l'intérêt d'autrui. Comment inscrire cette idée dans la loi ? Certes, le plaisir d'être ensemble ne peut devenir une notion de droit. La loi, dans la tradition occidentale tout au moins, ne traite pas des sentiments, mais de l'impact social des comportements individuels, supposés libres, à condition d'être protégés par des droits, aussi longtemps qu'ils ne lèsent pas les droits de l'autre. La relation entre loi et comportements sociaux est une question très controversée. Est-ce la loi qui reflète la société ou la société qui reflète la loi ? Comme bien souvent, il y a du vrai dans les deux assertions, si bien que, si l'on veut concevoir un cadre légal pour les « ressources à partager » (que nous appellerons biens communs), il convient de prendre en considération les deux perspectives.

La notion de condition stable de partage requiert un sens intériorisé du devoir mutuel, de la responsabilité et une certaine conscience ; le gaspillage des ressources (l'un des effets les plus désastreux du système actuel d'allocation des ressources) ne peut être évité que par le partage. Ce devoir lie par des biais divers les individus les uns aux autres ainsi qu'à l'objet du partage (nourriture, eau, terre). Dans une relation de partage, chacun agit au mieux de ses possibilités en respectant l'accord selon lequel personne, pas même le plus faible, ne doit se voir refuser le droit d'y prendre part. Cette condition idéale ne peut trouver de traduction dans un cadre légal abstrait ; cependant, un tel cadre est nécessaire pour faciliter la création d'un environnement rendant le partage possible. En d'autres termes, la loi doit assumer un « idéal type » d'individu « partageux » et essayer de refléter la façon dont il pourrait agir.

Cet individu partageux n'insisterait pas sur ses droits, mais se sentirait plutôt tenu par un devoir. Pour refléter cet état social, il faudrait mettre au cœur des textes de loi la notion de devoir de soin envers ceux avec qui se fait le partage. La loi pourrait aussi jouer un rôle éducatif en introduisant dans les structures sociales le concept de biens communs sur lequel nous reviendrons plus loin.

Ce concept de biens communs ou de droits et ressources partagés est étroitement lié à l'idée de devoirs et responsabilités sociaux partagés. Toutefois, nous sommes loin d'avoir atteint les conditions qui rendraient possible la mise en œuvre de ces principes. Au-delà de la question des aptitudes, autrement dit des droits et incitations qui donneraient sens à cette participation, le fait d'assumer des devoirs et des responsabilités sur le plan social suppose que soit acceptée l'idée qu'il existe des limites, des barrières qu'on ne peut franchir sans mettre en jeu les droits et la vie des autres.

Le partage est un processus faisant émerger des droits et des responsabilités sur un mode égalitaire. Faute d'un tel processus, les acteurs les plus faibles ne peuvent être tenus pour responsables

des conséquences des décisions auxquelles ils n'ont pris part d'aucune manière. De même, on ne peut prétendre que des personnes n'ayant pas accès à des droits et ressources partagés aient une part de responsabilité dans les conséquences de ce qu'elles n'ont pas contribué à produire, par exemple les pertes financières qui mettent à mal le système de protection sociale.

Le problème est donc d'instituer un accès partagé à la sécurité dans ses différentes dimensions, qu'il s'agisse d'intégrité physique (nourriture, logement, santé, revenus réguliers, etc.) ou de possibilité effective de participer à la vie sociale et politique (éducation et savoir, travail, soins, etc.). Ces formes de sécurité sont complémentaires les unes des autres. Là où l'éducation, par exemple, devient un droit partagé grâce à un égal accès garanti à tous, des valeurs peuvent se cristalliser autour de services et d'activités partagés sous d'autres formes, et c'est cela qui, à son tour, garantit l'accès à ces services et ressources – c'est là la source de sécurité. Ce qui fait la différence avec la notion libérale classique d'égalité des chances en matière d'éducation, c'est que le droit à l'éducation en tant que droit partagé (défini par l'égalité d'accès aux ressources éducatives) est associé à la sécurité de l'offre éducative. Et l'existence d'une forme de scolarisation égalitaire accessible à tous (permise par la mise en commun des ressources) rend légitimes d'autres mises en commun sous forme de services et de partage autour d'activités stables et de liens sociaux. Le même raisonnement peut être fait à propos de l'accès aux processus démocratiques et aux espaces publics.

Si l'on considère qu'il n'y a rien de naturel dans les diverses formes de propriété ou d'accès aux ressources, les droits d'usage que possèdent certains groupes ou communautés constituent par définition un problème politique : les règles qui organisent ce genre d'accès et d'exploitation des ressources doivent être justifiées de façon démocratique, publique et organisée. Toutefois, les règles ne sont pas en soi génératrices de stabilité. Celles qui visent à décentraliser le pouvoir et à optimiser le partage contribuent par définition à l'établissement d'un ordre plus légitime et donc plus stable, ce qui est une bonne raison de chercher à concevoir des règles d'usage, d'accès, de partage et de gestion des ressources susceptibles de déconcentrer le pouvoir et d'être contrôlées autant que possible par des individus en lien avec des communautés diverses. Se focaliser, dans la lutte contre la pauvreté, sur l'accès aux ressources et aux droits, et notamment au droit à la sécurité, permet de dépasser les limites imposées par le principe de propriété dans le système de production et de distribution des richesses qui prévaut actuellement.

► **Repenser la lutte contre la pauvreté à travers l'idée qu'il faut partager les ressources et éviter le gaspillage**

La tendance actuelle s'appuie, répétons-le, sur la théorie erronée selon laquelle nous sommes désormais confrontés à une pénurie générale de ressources, monétaires notamment, et que ce grave problème ne peut donc être résolu qu'en restreignant l'accès à certains biens (même fondamentaux) à une partie de la population. Le phénomène, gigantesque, de gaspillage dont il a été question dans la deuxième partie montre clairement combien cette interprétation des choses est loin de refléter la réalité.

Nous devrions en fait partir d'un point de vue totalement différent : la façon dont les ressources sont produites, distribuées et gaspillées est l'expression d'une absence de perspective de long terme capable de garantir la justice sociale et le bien-être de tous.

Nous avons affaire aujourd'hui en Occident à une surabondance de produits et à un « stock de croissance » excessif, ce dont le gaspillage est la conséquence. Mieux répartir ce dont nous disposons déjà (le stock) pourrait donner aux bénéficiaires plus de pouvoir, mais permettrait aussi de créer les conditions d'un accès démocratique aux décisions macroéconomiques cruciales portant sur ce qu'il convient de produire et de quelle façon. Pour ce faire, il nous faut élaborer et mettre en œuvre de nouvelles formes d'accès et d'usage des ressources favorisant un style de vie plus responsable, davantage porté sur le partage que sur l'avoir. Dans une telle perspective, il est bien évident que le concept d'efficacité ne peut servir de ligne directrice : fondé sur l'idée de maximisation, il fait inévitablement référence à la taille du gâteau plutôt qu'à l'égalité des parts. Le critère qualitatif que nous voudrions introduire ne peut être que dynamique et contextuel, et non pas universel et statique comme l'est celui d'efficacité. Seule l'étude des pratiques d'aujourd'hui nous autoriserait à parler intelligemment de ce qui touche à l'expérience concrète du partage.

Il s'agit d'arriver à mettre en œuvre une autre façon de partager et d'éviter le gaspillage des divers types de ressources matérielles et immatérielles. Un bon exemple de tentative faite dans ce sens dans le domaine des services publics nous est offert par le « contrat social multipartite » promu par le Conseil de l'Europe.

Le contrat social multipartite : apprendre à associer prestations sociales, économie solidaire et coresponsabilité

Le contrat social multipartite (CSM) développé avec le soutien du Conseil de l'Europe répond à une approche nouvelle de l'inclusion sociale qui prend en compte les différentes dimensions de la dignité humaine (matérielle et immatérielle) : à l'accompagnement social (accès à la nourriture, à l'emploi et aux ressources financières) sont associées d'autres dimensions de l'inclusion (liens sociaux, suivi psychologique, loisirs, consommation responsable, épargne solidaire). Dans ce processus sont engagés, aux côtés des bénéficiaires, aussi bien des organisations publiques que des associations et des professionnels intervenant dans un ou plusieurs de ces domaines, selon le principe de coresponsabilité des acteurs. Il s'agit par-là de répondre aux problèmes auxquels la personne est confrontée en la considérant dans son intégrité, donc en redécouvrant et en valorisant ses potentialités, tout en tirant des enseignements pour des interventions préventives.

En 2007, une première expérience de CSM s'est faite à Strasbourg avec des personnes surendettées. A Mulhouse, trois CSM ont été signés avec des bénéficiaires du revenu minimum et des personnes surendettées. Le CSM est mis en place de la façon suivante : un groupe de personnes ou de familles en difficulté se réunit avec des partenaires associatifs et publics et décide avec eux d'engagements mutuels, qui constituent la matière du contrat à signer. De leur côté, les partenaires associatifs et publics apprennent à coordonner leur offre de services, en évitant de faire double emploi et de faire perdre trop de temps aux personnes concernées. Dans le cas du CSM de Strasbourg, les partenaires étaient la ville (pour l'activité d'accompagnement social coordonnée et les ateliers), Caritas, la Chambre de consommation d'Alsace, la NEF-Crédit coopératif (pour l'accès à un plan d'épargne solidaire), Human Psy (pour l'accompagnement individuel et les groupes de parole) et la Cresus (pour l'aménagement de la dette et la réinsertion économique).

Par souci d'effectivité et de transparence, les CSM font l'objet de coévaluations participatives associant les

partenaires bénéficiaires et les partenaires associatifs et institutionnels impliqués. Ce qui permet à chacun de suggérer des améliorations et de tirer des enseignements qu'il pourra ensuite faire partager. L'évaluation se fait généralement à l'aide de la méthodologie mise au point par le Conseil de l'Europe, qui analyse l'impact des actions en termes de bien-être et de capacité à agir pour son propre bien-être et pour celui de tous. Ces coévaluations permettent de suivre aussi bien l'évolution des personnes concernées que celle des structures de service et d'accompagnement.

Dans les villes où il a été mis en place, le contrat social multipartite non seulement permet d'accompagner et de faciliter l'accès à des ressources indispensables à la survie (alimentation, emploi, etc.), mais favorise également la participation à la vie sociale et politique, en renforçant le sentiment d'appartenance à une société de semblables. Certains signataires ont déclaré que le CSM leur avait permis de gagner le respect de soi et le respect des autres, de se sentir comme « faisant partie d'un tout », ce qui a stimulé leur intérêt pour la politique et le droit de vote. Des personnes qui se sentaient jusque-là isolées ont pu intégrer un réseau de confiance où elles ont pu faire part de leur expérience, se sentir écoutées et soutenues par d'autres. Ainsi le soutien moral du groupe et le suivi psychologique permettent-ils aux signataires de reprendre confiance en soi, et par-là d'élaborer un projet de vie. Enfin, un espace est mis à leur disposition où ils peuvent s'informer sur leurs droits et sur les démarches à suivre pour les faire valoir.

Du côté des organisations, des réflexions naissent sur la nécessité d'assurer une continuité entre les différentes activités proposées afin qu'elles gagnent en efficacité, tout en liant assistance et participation à des formes d'économie solidaire. A travers le CSM s'élabore en effet un dialogue entre des personnes de milieux divers, qui sans lui n'auraient guère de chances de se rencontrer. Le CSM crée ainsi des liens entre des structures qui, bien qu'agissant dans le même domaine, n'interagissent généralement pas. La diversité des propositions faites dans ce cadre montre une fois de plus que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est pas une question simple et que c'est par un dialogue élargi à un maximum d'acteurs que des solutions de long terme peuvent être trouvées.

De ce point de vue, il semble possible de s'attaquer à la question des interactions sociales nécessaires à la lutte de long terme contre la pauvreté et la précarité en mobilisant des ressources, nouvelles ou anciennes, à redistribuer de façon plus efficace, plus égalitaire et moins dispendieuse, et en mettant à contribution des personnes qu'on cesserait de considérer comme de simples usagers passifs, ce qui suppose de donner la priorité à l'égalité d'accès et non à la production, donc de changer radicalement de focale.

Dans cette perspective, nous nous proposons de développer certains concepts auxquels il est rarement fait appel lorsqu'on parle de pauvreté, ceux de « biens communs » et de « mise en commun » (*commoning*), et de les articuler avec l'idée de responsabilité sociale partagée et avec l'objectif du bien-être pour tous. Grâce à ces outils conceptuels, nous pensons pouvoir aborder autrement et plus efficacement la question de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources matérielles et immatérielles.

Toutefois, il faut d'abord s'entendre sur l'objectif que doit poursuivre la lutte contre la pauvreté.

1.2. Vers le bien-être de tous

Cet ouvrage propose que l'on se fixe comme objectif de la lutte contre la pauvreté le « bien-être de tous ». Une notion qui diffère du « mieux-vivre » et du « bien-être » tout court, lesquels peuvent ne renvoyer qu'à un état individuel, indépendant de toute interaction sociale, donc ne remettant pas en cause les fortes polarisations sociales et une distribution des ressources indifférente aux principes de justice sociale. Le « bien-être de tous » suppose au contraire le partage, ainsi que l'accès universel et le plein exercice des droits, sans écart significatif dans leur application. En tant qu'objectif, il s'inscrit dans une perspective égalitaire. C'est une notion qu'a développée le Conseil de l'Europe depuis quelques années³⁷³ et qui sert de base au Plan d'action de la Nouvelle Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe approuvé en 2010³⁷⁴.

► Une proposition méthodologique permettant de définir le parcours à suivre

La méthodologie mise au point dans ce cadre par le Conseil de l'Europe permet de visualiser et de saisir toute la distance qui sépare ceux qui, dans une ville, un quartier, un village donnés, ont atteint un niveau de vie leur permettant d'accéder au bien-être de ceux qui en sont exclus ou n'y accèdent que partiellement. Le but de l'exercice est de fixer les repères indispensables à la compréhension du parcours qu'il convient de suivre pour parvenir à une véritable inclusion sociale, et des difficultés qu'il faudra surmonter.

Dans cette démarche méthodologique, il faut savoir faire preuve d'une certaine impartialité, pour pouvoir saisir des aspects de la vie en dignité qui diffèrent selon les publics. La recherche de l'inclusion ne peut donc se faire que de façon comparative : elle doit aider à converger vers des solutions d'équilibre, voire de justice, en mettant en lumière la distance qui sépare les situations vécues par les différents groupes sociaux, extrêmes compris.

Comment, par exemple, imaginer l'inclusion lorsque, dans une même ville, certains sont obligés de fouiller dans les poubelles pour se nourrir quand d'autres peuvent acheter des produits biologiques et traçables ? Cet exemple pose d'ailleurs plusieurs questions : Suffit-il d'accéder à la nourriture ou faut-il aussi pouvoir accéder à une nourriture de qualité ? Faut-il baisser la qualité de la nourriture pour permettre à tous d'y accéder ? Ces dilemmes permettent de comprendre que la voie qui mène à l'inclusion sociale passe par une série de réalisations : faire en sorte que toute personne ait de quoi manger à sa faim ; que l'accès à la nourriture ne s'accompagne pas d'humiliations ; que se constituent des réseaux de protection veillant à éviter que certains tombent dans la malnutrition, la dénutrition ou la faim, et des formes d'organisation pour faciliter l'accès à la nourriture de qualité ; enfin, que priorité soit donnée sur le plan politique à la lutte contre le gaspillage et à l'accès universel à une nourriture saine. Et n'oublions pas non plus le risque de voir la population considérer comme tolérables les atteintes à la dignité, tel le fait de devoir se nourrir des déchets des autres, lorsque ce sont les membres d'une minorité stigmatisée, comme les Roms, qui s'y trouvent contraints.

L'illustration que nous allons proposer pour aborder les questions d'aliénation et de distance trouve son origine dans un travail méthodologique engagé par le Conseil de l'Europe avec la participation d'habitants de différentes villes, quartiers ou communes d'Europe, dont le but est d'arriver à définir la notion de bien-être de tous³⁷⁵.

La méthode mise au point tente, par la mise en évidence des différentes situations présentes dans un même espace, de trouver des réponses au problème de la distance qui sépare les groupes sociaux en matière de vie digne et de bien-être. Elle a permis de montrer que la proximité physique ne suffit pas à donner consistance à des parcours d'inclusion sociale si des choix ne sont pas faits de façon raisonnée avec les différents acteurs sociaux présents sur le territoire. L'élaboration des préférences en matière d'inclusion et de promotion du bien-être de tous exige que soient formulées des demandes d'inclusion et de justice dans un cadre d'échange et d'impartialité permettant l'expression des intérêts et des aspirations des différents groupes sociaux représentés. La participation ne peut en effet se réduire aux seules personnes faisant l'expérience directe de la pauvreté, de l'exclusion ou de la précarité, car celles-ci sont mal placées d'une manière générale

373 Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme «la capacité de la société à assurer le bien-être de tous, en évitant la polarisation et la marginalisation sociale». Voir Conseil de l'Europe, Rapport de la *Task force* de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle, « Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social », TFSC(2007) 31 F, 2007, accessible sur [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31F.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31F.doc)

374 Conseil de l'Europe, «Nouvelle Stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale», approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 juillet 2010.

375 Voir le site de Spiral <https://wikispiral.org/>.

pour peser sur les processus de décision. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe propose de mobiliser un maximum d'acteurs relevant de groupes sociaux différents, afin de forger, à travers la confrontation des points de vue, non seulement une conception commune du bien-être, mais aussi des solutions pour lutter contre les inégalités d'accès et permettre le partage des responsabilités et des ressources sociales disponibles.

Indicateurs de bien-être relevés dans des villes européennes selon la méthode Spiral

Les tableaux ci-dessous présentent les différentes situations vécues sur un même territoire dans des dimensions variées du bien-être (cadre de vie, infrastructures, etc.). Ils permettent d'illustrer la

⋮
⋮
⋮
⋮

« distance » entre groupes de population vivant dans une même ville. Ils ont été élaborés à partir des critères proposés par les citoyens participant à l'exercice de définition du bien-être de tous.

Cadre de vie

Situation très insatisfaisante	Situation insatisfaisante	Situation moyenne	Situation satisfaisante	Situation idéale
Vivre dans un cadre de vie insalubre, pollué, bruyant, source de menaces pour la santé	Vivre dans un milieu hostile : cadre de vie problématique		Vivre dans un cadre propre et en sécurité	Vivre dans un cadre accueillant, convivial et préservé

Infrastructures et équipements de proximité

Situation très insatisfaisante	Situation insatisfaisante	Situation moyenne	Situation satisfaisante	Situation idéale
Absence de services de proximité, y compris de santé	Disparition de services de proximité en faveur des centres commerciaux		Services de proximité bien aménagés et de bonne qualité	Services de proximité en perfectionnement constant, avec prise en compte de la durabilité (par exemple efficacité énergétique)

Espaces de rencontre de proximité

Situation très insatisfaisante	Situation insatisfaisante	Situation moyenne	Situation satisfaisante	Situation idéale
Lieux de convivialité détruits et abandonnés	Manque de terrains de jeux et de parcs pour les enfants et les jeunes		Lieux de rencontre bien aménagés	Espaces verts qui se multiplient et sont toujours entretenus

Accès à l'information et aux services institutionnels

Situation très insatisfaisante	Situation insatisfaisante	Situation moyenne	Situation satisfaisante	Situation idéale
Subir des discriminations dans les rapports avec les institutions publiques	Etre renvoyé d'un service à l'autre et avoir un contact désagréable avec les services publics		Bénéficier de l'aide pour comprendre les démarches administratives	Accéder aux services par des procédures simplifiées et des guichets uniques

Dans l'approche adoptée par le Conseil de l'Europe, des individus représentatifs de différents types de condition sociale (pauvres et riches, locaux et étrangers, entrepreneurs et chômeurs, etc.) sont invités à dire, au sein de groupes homogènes (groupes d'enfants, de jeunes, d'immigrés, de professeurs, etc.), quels sont leurs critères du bien-être, du mal-être et de l'engagement en faveur du bien-être de tous. Puis ils confrontent leurs résultats, ce qui permet d'élaborer une synthèse raisonnée et inclusive. La classification des critères adoptés par les différents groupes permet de dresser un tableau des dimensions clés du bien-être, mais aussi de la distance qui sépare ceux qui vivent les situations les plus dégradées de ceux dont les conditions de vie peuvent être qualifiées de dignes dans le contexte considéré.

Les exemples de polarité sociale présentés dans l'encadré ci-dessus montrent qu'à l'intérieur d'une même ville il existe un continuum entre les extrêmes. En effet, les choix qui profitent aux uns se font souvent au détriment des autres : on aménage et dote de services certains quartiers et on délaisse les autres, on travaille à réduire la pollution et le bruit dans certaines zones plutôt que dans d'autres, on stigmatise certains habitants et on facilite les démarches des autres. Ces exemples, qui illustrent la façon dont une mauvaise gestion des interdépendances peut se traduire par le renforcement des inégalités comme nous l'avons souligné dans la deuxième partie de cet ouvrage, montrent que l'exercice du pouvoir ne se fait pas de façon impartiale. Ils permettent aussi de saisir une donnée essentielle, à savoir que l'exclusion n'est pas seulement une affaire de revenu individuel, qu'elle dépend aussi des choix de répartition des services et des investissements publics, ceux-ci pouvant devenir eux-mêmes des facteurs de marginalisation.

► **Bien-être et dignité humaine : une pluralité de dimensions pour une pluralité de solutions**

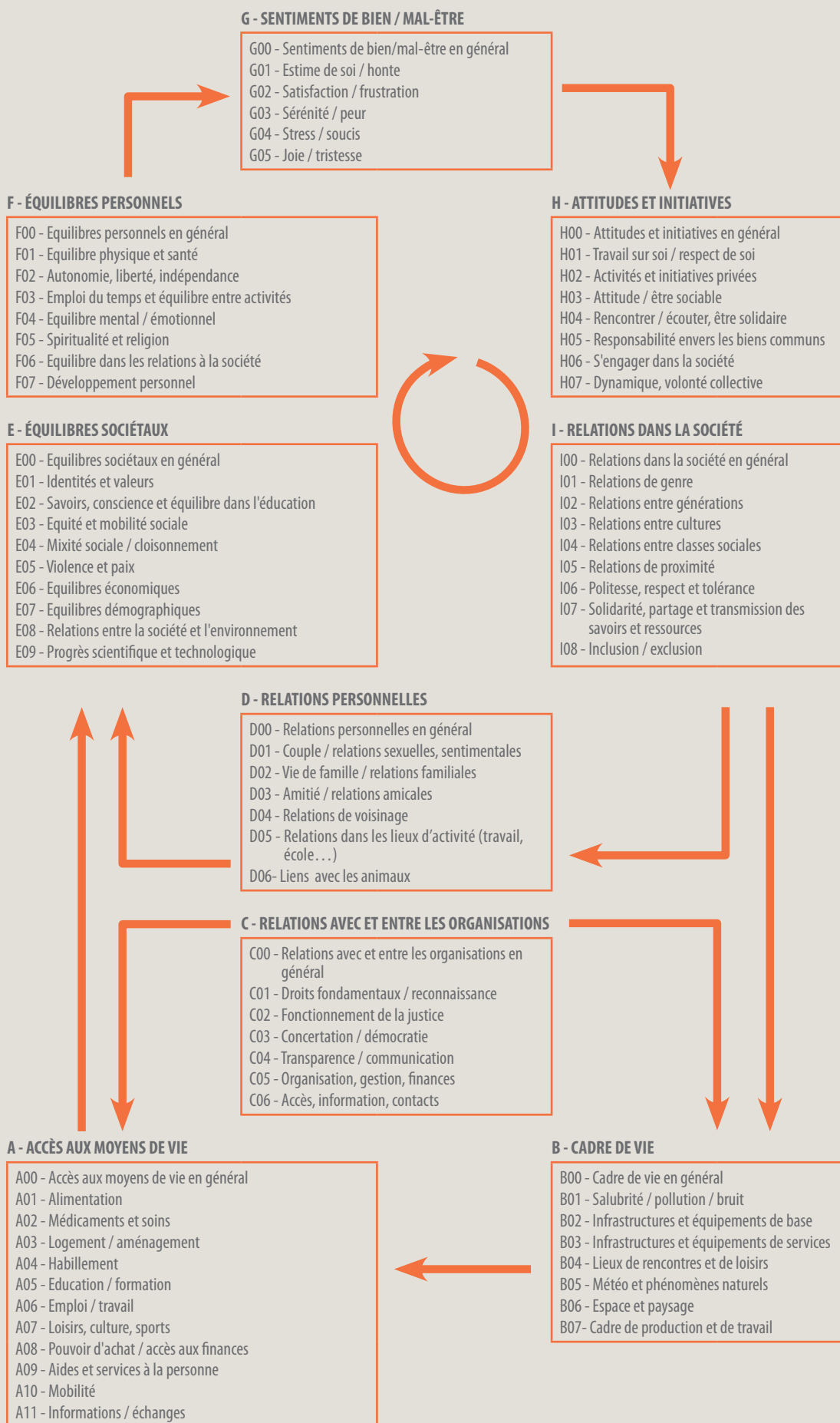
Lorsque l'analyse des éléments participant du bien-être dépasse la seule mesure du revenu pour prendre en compte d'autres éléments, il devient possible de saisir le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale. Dans la plupart des approches conventionnelles du bien-être, on retrouve une liste de composantes choisies plus ou moins au hasard. Dans cet ouvrage, nous proposons de considérer le bien-être et la dignité comme des produits d'interactions diverses, ce qui permet de comprendre comment la perte ou l'activation de certaines dimensions peut contribuer à la dégradation ou l'amélioration d'autres dimensions du bien-être. Plutôt que de constituer une nouvelle liste de critères, nous proposons de partir de l'approche participative décrite ci-dessus, qui a été expérimentée dans différentes villes et a permis au Conseil de l'Europe de retenir 8 dimensions et environ 60 composantes du bien-être de tous (tableau 11).

Toutes les composantes ne se sont pas vu attribuer la même importance dans toutes les villes, en raison des différences de contexte. Cette méthode permet toutefois de prendre en compte des dimensions multiples et de comparer les conditions de vie et d'accès de différents groupes de population, et, par ce biais, de formuler des solutions multiples d'accès au bien-être et d'inclusion, qui peuvent être mises en œuvre en tenant compte des conditions de vie réelles.

Les solutions peuvent porter sur les mesures à prendre en matière sociale, politique et stratégique, sur les ressources à partager et sur les modalités de partage, sur les activités à promouvoir et sur les acteurs concernés, sur les priorités à adopter et, à travers elles, sur les transformations à mettre en œuvre sur le plan social. La pluralité des solutions, que seule la confrontation collective autorise, permet d'établir un classement des initiatives proposées qui tienne compte des priorités des participants. Le constat fait dans certaines villes de l'existence de ressources non exploitées alors que certaines populations n'y ont pas accès a conduit, par exemple, à établir un classement de possibilités fondé sur l'idée de médiation entre ceux qui possèdent et ceux qui sont dans le besoin, notamment dans les domaines du logement, de la répartition des terres et de l'usage de la voiture. Des agences immobilières sociales et des formes de covoiturage se mettent ainsi en place. Autre exemple : le constat a parfois été fait que certains pouvaient mettre à disposition des compétences et des savoirs en échange de biens ou de connaissances détenus par d'autres, ce qui a conduit à organiser des systèmes d'échange de la ressource temps, une ressource qui met toutes les personnes sur un pied d'égalité.

Un des principaux intérêts de ce type d'approche est qu'elle permet aux uns et aux autres de comprendre que choisir individuellement de contribuer au bien-être de tous et à la justice sociale bénéficie à chacun. Cela passe souvent par des formes de pression obligeant certains groupes de population à dépasser la simple poursuite de leurs intérêts immédiats pour assumer leur part de responsabilité sociale. Dans une ville de France, par exemple, il est apparu que certains médecins refusaient de soigner les personnes ne disposant que de la couverture médicale universelle (CMU). A travers les processus participatifs, une discussion s'est engagée sur l'accès équitable à la santé. Des échanges se sont établis, et une information a été faite sur les moyens de faire part aux services de santé du nonaccès ou du refus d'accès aux soins (lettres de plainte types, etc.). Dans cet exemple, on voit que les autorités publiques peuvent jouer un rôle fondamental dans

Tableau 11: Les 9 dimensions et 76 composantes du bien-être de tous exprimées par les citoyens



le rétablissement de la justice en faisant la médiation entre publics pauvres et publics détenteurs de savoirs indispensables au bien-être de tous.

► Dépasser la logique du ciblage et de la conditionnalité

Ce n'est, on vient de le voir, qu'en prenant en compte les multiples dimensions du bien-être et de la dignité humaine qu'il est possible d'activer le potentiel existant de recherche de solutions en faveur de l'inclusion sociale. C'est pourquoi nous nous proposons ici de dépasser la logique des interventions ciblées pour aller vers une approche du bien-être de tous qui soit universaliste (mais attentive au contexte), multidimensionnelle et interactive.

La plupart des interventions publiques officielles visant à faire appliquer des droits sont soumises à une triple condition : sélectivité des besoins à couvrir, démonstration faite de l'insuffisance des ressources et engagement à se soumettre à des mesures d'activation. L'objectif premier est de subvenir aux besoins de court terme des bénéficiaires et d'aider éventuellement ces derniers à bénéficier des procédures d'insertion – ce que l'on appelle bien souvent « passer de l'assistanat à l'activité professionnelle ».

Ce caractère conditionnel des politiques sociales s'accompagne généralement de formes de ciblage. Les conséquences stigmatisantes et catégorisantes de ce type de logique ont déjà été évoquées, ainsi que l'image de la pauvreté qu'elle perpétue, à savoir une situation qu'il s'agirait de soulager en accordant aux personnes pauvres de « pauvres droits », garantis par des services de moindre qualité.

Bien souvent, donc, les politiques sociales ciblées et conditionnelles ne résolvent pas les problèmes des personnes souffrant de pauvreté, d'exclusion ou de précarité, car elles ne tiennent que trop peu compte du jeu des interactions entre conditions de vie des différents groupes sociaux et de ce qui se joue entre eux sur les plans économique, social et politique, même si c'est parfois de façon souterraine. Les ressources mobilisées sont fréquemment de type monétaire, l'assistance fournie relève généralement du contrôle, et la perspective n'est que trop rarement de long terme.

Peut-on faire mieux ? S'il arrive parfois que des interventions ciblées sur des groupes spécifiques portent leurs fruits, il y a, pratiquement et historiquement parlant, de bonnes raisons de promouvoir un accès inconditionnel aux droits fondamentaux, à commencer par le droit à la sécurité, et de se défier des modèles d'assistance minimale qui fonctionnent sur la base des besoins ou des mérites.

En se fixant comme objectif la nécessité d'assurer la sécurité pour tous (matérielle et immatérielle), il est possible d'avoir une vision plus complète qui permette d'identifier les complémentarités entre les modalités de répartition des ressources. La perspective de la sécurité pour tous, comprise comme source de liberté pour tous et de plus grande autonomie, prenant en compte l'interdépendance de tous les acteurs sociaux, suppose de garantir de manière inconditionnelle l'accès aux ressources. Faciliter cet accès à une plus large échelle semble alors dépendre du degré d'engagement politique et social global en faveur de l'idée de droits partagés. Cela suppose aussi une forme de solidarité et de responsabilité sociale partagées où la sécurité pour tous devient alors un objectif plus général.

► Au-delà des politiques institutionnelles, le poids des comportements et des jeux d'influence

La mise en lumière de la multiplicité des « distances » en matière de bien-être fait apparaître un des défauts des politiques conventionnelles de lutte contre la pauvreté axées sur l'offre d'aides matérielles : ces politiques font abstraction de l'impact qu'ont les choix *mainstream* (conventionnels) sur la vie des personnes en situation de pauvreté et de précarité, lesquels se concentrent souvent dans les mêmes espaces géographiques. Comment faire en sorte que, dans les choix d'ordre public, le souci de la justice sociale ait une plus grande part ? L'idée défendue dans cet ouvrage est qu'il est indispensable de promouvoir des « comportements citoyens d'équité et de justice ». Comme le rappelle A. Sen dans *The Idea of Justice*, « la nature de la société qui résulte d'une organisation institutionnelle donnée dépend évidemment aussi d'éléments non institutionnels, tels que les comportements des personnes et leurs interactions sociales »³⁷⁶.

Les exemples précédents de polarité dans la répartition des investissements publics mettent en évidence le fait que, pour faire progresser l'inclusion sociale et la justice, des dispositions

376 Sen A., *The idea of justice*, op. cit.

institutionnelles ne peuvent suffire, car, étant elles-mêmes le reflet du comportement et des jeux d'influence de certains groupes de population, elles peuvent s'imposer au détriment d'autres groupes. Les institutions, en effet, ne sont ni impartiales ni parfaites, raison pour laquelle, entre les promesses démocratiques d'égalité universelle et la réalité, il y a souvent un hiatus.

Il est donc indispensable de recourir également, pour lutter contre la pauvreté et la précarité, à des analyses des interactions sociales et des conséquences positives ou négatives, en termes de justice, des comportements individuels. La méthode participative de définition du bien-être de tous développée par le Conseil de l'Europe présente en ce sens l'intérêt de mettre l'accent sur la pluralité des attentes et des comportements, et pas seulement sur le rôle des institutions. C'est en tenant compte des dynamiques sociales qu'il est possible d'activer le potentiel de recherche de solutions d'inclusion et de justice, et de poser cette question, essentielle et pourtant absente du débat : peut-on se donner les moyens de prévenir pauvreté et précarité ? Autrement dit, peut-on décider de façon raisonnée de ce qui est juste et de ce qui est injuste ? Une situation devient injuste lorsqu'on dispose des moyens de prévenir le mal-être et qu'on refuse de les mettre en œuvre. La lutte contre la pauvreté, la précarité et l'injustice, parce qu'elle touche à la vie en commun, exige des raisonnements collectifs et non pas simplement institutionnels. Le rôle des institutions, dans cette perspective, est d'encourager les processus participatifs d'identification des problèmes et d'élaboration de solutions, et de leur accorder une forme de reconnaissance politique.

► Des formes de participation démocratique pour redéfinir les priorités

Si le bien-être de tous est l'objectif que l'on se fixe dans la lutte contre la pauvreté et la précarité, cela nécessite, ne serait-ce que pour définir la teneur de ce bien-être, l'émergence de processus participatifs et démocratiques qui permettent d'établir des priorités en fonction de ce qui compte vraiment pour la population concernée. Il s'agit d'abord et avant tout, répétons-le, de traiter les questions d'exclusion et d'inégalité comme des problèmes qui concernent toute la société. Le développement de processus démocratiques inclusifs prenant en compte la voix de chacun, indépendamment de son origine sociale, est un pas essentiel à faire pour pouvoir véritablement définir des priorités. Toutefois, lorsque les sociétés sont marquées par des inégalités, ces processus inclusifs ne sont pas faciles à mettre en œuvre. Les différences de pouvoir s'y font sentir, d'où la nécessité d'adopter des approches où chacun intervient en tant que citoyen.

En réalité, le recours à un processus participatif ou délibératif n'est pas en soi une garantie du fait que la voix de tous sera entendue, ni une assurance que cette voix aura un impact sur la décision finale. De célèbres philosophes comme Habermas ont souligné les avantages de la démocratie délibérative et l'importance de l'éthique de la discussion lorsque l'on veut créer une « situation idéale de parole ». Mais cela ne résout pas le problème de l'accès à l'espace public d'expression, autrement dit de la possibilité offerte à tous de prendre effectivement la parole dans un cadre de socialisation qui soit « horizontal »³⁷⁷. Comment faire asseoir à la même table les plus aisés et les plus faibles, sur la base d'un même pouvoir décisionnel, afin qu'en sortent des décisions pertinentes pour le bien-être de tous ?

Tout d'abord, il faut cesser de traiter comme un tout les personnes dites « marginales », et chercher à saisir la spécificité des contributions individuelles, qui sont fonction des parcours de vie et des contextes d'origine – et qui, de ce fait, devraient être perçues comme des ressources à valoriser. Par ailleurs, il faut faire en sorte que les groupes sociaux favorisés prennent conscience de leur responsabilité quant à l'impact de leur mode de vie sur les autres, en s'émancipant du raisonnement individualiste ou de classe qui parle en termes d'avantages/désavantages. La méthode promue par le Conseil de l'Europe cherche, dans ce sens, à faire se confronter les perceptions et les choix de membres de groupes sociaux différents (chômeurs, entrepreneurs, assistantes sociales, etc.) afin que la synthèse de leurs contributions puisse servir de point de départ à un plan d'action pour le bien-être de tous. Par ce processus, les différents acteurs prennent connaissance des situations vécues par d'autres habitants du territoire (le voile de l'ignorance mutuelle se lève) et réalisent qu'il faut assumer sa part de responsabilité en matière sociale.

Si l'on veut tirer parti au mieux de l'apport de tous les acteurs sociaux, toute forme de catégorisation est à bannir. Car les catégorisations débouchent souvent sur la stigmatisation de groupes de population, qui se trouvent de fait privés de parole. Chaque acteur doit être reconnu d'emblée comme un interlocuteur valable. Il serait donc nécessaire de commencer par supprimer les barrières légales ou administratives qui créent ou renforcent les discriminations, pour permettre à toute personne présente sur le sol européen de prendre part aux processus démocratiques.

377 Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, NRF Essais, Gallimard, Paris, 1997, p. 348.

La participation sous forme horizontale suppose par ailleurs une certaine démocratisation des savoirs. Apprendre à se comporter en citoyen devrait être tout aussi important, sinon plus, qu'apprendre, comme l'imposent les programmes dits de formation tout au long de la vie, à se présenter à un employeur. L'apprentissage de la participation suppose de s'interroger sur l'accès à la connaissance, et plus particulièrement sur le fonctionnement du système éducatif. Comme nous l'avons souligné tout au long de cet ouvrage, le système éducatif reproduit encore trop largement les inégalités sociales. Certes, il est nécessaire de développer un système scolaire et d'apprentissage qui garantisse un accès égal à la connaissance (éducation informelle, *peer-to-peer*, etc.), mais il est tout aussi fondamental de créer des formes d'élaboration de connaissances utiles à la gestion de la société et à la définition de parcours inclusifs.

Enfin et surtout, comme nous l'avons souligné tout au long de cet ouvrage, il paraît difficile que des personnes qui souffrent de la faim ou de l'absence de toit puissent participer véritablement aux mécanismes de prise de décision. De gros efforts quotidiens nécessaires pour survivre ne sont en effet guère compatibles avec la participation à l'élaboration de stratégies de long terme et de choix publics durables. La pratique de la démocratie et la garantie des droits passent donc également par la sécurité matérielle, sans laquelle aucune participation effective n'est garantie. Dans le dernier chapitre de ce livre, plusieurs pistes seront explorées dans cette direction, telles l'instauration d'une allocation universelle et la reconnaissance des biens communs.

Redéfinir les priorités suppose le développement d'une multiplicité de processus démocratiques, y compris au sein des institutions. Mais cela demande aussi une juste reconnaissance du rôle des institutions intermédiaires qui sont les porte-parole des personnes en situation de pauvreté, tels certaines ONG ou des réseaux comme le Front commun des SDF de Belgique, évoqué dans la deuxième partie de cet ouvrage. Les processus démocratiques non conventionnels doivent être également décriminalisés. Il faut apprendre à écouter et reconnaître ces formes de prise de parole que sont les manifestations, les boycotts, les occupations, etc., où se formulent les revendications des personnes en difficulté. Comme nous l'avons souligné dans la deuxième partie de cet ouvrage, ces revendications ne peuvent pas toujours prendre la forme attendue par les institutions, voire les associations et les ONG travaillant sur le terrain, en raison de mécanismes de dévalorisation et même de répression. Comme Amartya Sen l'a souvent rappelé, l'une des façons de perpétuer l'inégalité sociale sans conflits est en effet de limiter le champ des aspirations des plus pauvres.

Maintenant qu'ont été définies les caractéristiques de notre approche relationnelle de la pauvreté en fonction de l'objectif du bien-être de tous, nous pouvons nous pencher à présent sur le développement des concepts que nous considérons comme des éléments clés d'une stratégie repensée de lutte contre la pauvreté et la précarité, avant de formuler des propositions d'action concrètes.

2. Concepts de référence pour refonder une stratégie

Pour pouvoir refonder la stratégie de lutte contre la pauvreté et la précarité dans l'Europe d'aujourd'hui et obtenir des résultats concrets, il faut d'abord pouvoir s'appuyer sur de nouveaux cadres conceptuels, et en premier lieu sur l'idée de partage des responsabilités sociales.

Une conception articulée de la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, l'inégalité et la précarité exige en effet que l'on s'interroge sur les responsabilités de chacun et que l'on mobilise le maximum d'acteurs. La Stratégie de cohésion sociale révisée du Conseil de l'Europe de 2004 souligne qu'il est nécessaire de dépasser le modèle de l'Etat seul garant du bien-être de tous – sans toutefois remettre en cause les énormes responsabilités qui lui incombent – pour aller vers un partage des responsabilités. Le bien-être de tous, en effet, doit être un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de la société³⁷⁸. Dans cette perspective, cet ouvrage s'interroge sur la nécessaire transformation du rôle des institutions publiques existantes, et reprend le concept de biens communs dans l'idée de voir comment il peut contribuer à l'élaboration de solutions multiples, stables et de long terme au problème de la pauvreté.

2.1. Dépasser l'idée de liberté de choix individuelle, indifférente aux conséquences : pour un partage de la responsabilité sociale sur le long terme

Le fait que les individus vivant dans la pauvreté et la précarité n'aient en général guère de choix est souvent présenté comme un élément de restriction de leur bien-être et de leur liberté. Pour eux, en effet, les choix se limitent la plupart du temps à plusieurs options toutes aussi pénibles, comme mourir de faim ou émigrer. C'est un fait, la liberté ou non de faire des choix pour défendre sa dignité dépend essentiellement du cadre politique, social, institutionnel dans lequel on vit. Quelle est, par exemple, l'ampleur du choix de populations comme les Roms ou les immigrés que les institutions et le langage politiques stigmatisent ?

Pour être garantie à tous, la liberté de faire des choix doit nécessairement s'inscrire dans une perspective de responsabilité sociale partagée. Quand des communes décident, pour des raisons d'attraction touristique, d'entretenir des espaces de convivialité uniquement dans le centre-ville, elles empiètent sur la liberté de choix des habitants des quartiers qui ne bénéficient pas de ces investissements. Quand certains gouvernements décident d'accorder plus de subventions aux écoles des élites, ils restreignent la liberté de choix de ceux qui ne peuvent les fréquenter³⁷⁹. Quand des entreprises choisissent de polluer l'eau, l'air ou la terre de leur environnement, elles interdisent aux habitants de choisir de vivre dans un cadre sain. La profonde interdépendance des acteurs sociaux fait que la liberté de choix ne peut être défendue que dans un

378 Conseil de l'Europe, CDCE, *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale, Stratégie de cohésion sociale révisée*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004, paragraphe 17, accessible sur www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_fr.pdf.

379 Voir notamment Cour des comptes, «L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves», Paris, 2010, accessible sur www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-education-nationale-face-a-l-objectif-de-la-reussite, et Floc'h B., «Acerbes critiques de la Cour des comptes sur la gestion de l'Ecole polytechnique», *Le Monde*, 25 juin 2012.

esprit d'*accountability*, autrement dit d'obligation de rendre des comptes sur les conséquences de ses choix, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'acteurs détenant des positions de pouvoir, dont les décisions ont des retombées décisives sur la vie des autres.

La responsabilité sociale partagée est définie par le Conseil de l'Europe³⁸⁰ comme « le fait, pour des individus et des institutions publiques et privées, de rendre compte des conséquences de leurs actions ou omissions. Ce processus devrait être entrepris dans le cadre d'engagements mutuels, en s'accordant sur les droits et les obligations réciproques relatifs à la protection sociale et à la dignité humaine, à la lutte contre les inégalités et les discriminations, à la justice, à la cohésion sociale et à la durabilité, dans le respect de la diversité, en portant dûment attention aux règles et obligations morales, sociales ou juridiques applicables ». Parallèlement, le Conseil rappelle que, « dans un contexte où nul n'est totalement indépendant, ni à l'abri des conséquences résultant des choix d'action ou d'inaction d'autrui, les groupes les plus avantagés de la population ne peuvent pas ignorer leur interdépendance et leurs responsabilités vis-à-vis du reste de la société, en particulier lorsque les groupes les moins avantagés voient menacés leurs acquis concernant l'accès aux droits, aux services publics et au bien-être ».

Parce qu'elle rappelle aux groupes les plus avantagés qu'ils ont des responsabilités vis-à-vis du reste de la société, la notion de responsabilité sociale partagée constitue une invitation à éviter toute dégradation et à cesser de tolérer des injustices flagrantes. Dans son application pratique, elle pousse à élaborer des méthodes et des processus de médiation qui redonnent consistance à l'idée de continuum social. Dans le débat sur les priorités sociales, il s'agit de faire en sorte que les décisions ne soient prises qu'une fois que les préférences des acteurs faibles et forts se sont également exprimées et que les autres en ont pris connaissance. Il pourrait être ainsi décidé démocratiquement, pour donner un exemple, que les aménagements des quartiers périphériques soient aussi soignés que ceux du centre-ville ou des zones résidentielles, ou que les Roms installés sur le territoire aient, au même titre que les autres, accès à la nourriture biologique.

La responsabilité sociale partagée implique aussi, de la part des institutions publiques censées axer leur action sur une quête objective de justice sociale, un changement d'optique. En évaluant l'action institutionnelle à la lumière de critères comparatifs de bien-être de tous, on peut faire en sorte d'éviter que les inégalités ne s'accroissent.

Contrairement à la notion néolibérale de responsabilité, la responsabilité sociale partagée telle qu'elle est conçue par le Conseil de l'Europe n'est en aucun cas une invitation à la déresponsabilisation des institutions chargées d'assurer la cohésion sociale. Bien au contraire, elle encourage les institutions à repenser leur rôle, en stimulant le développement des capacités indispensables à l'instauration de la justice sociale, à savoir la médiation entre intérêts divergents et la facilitation de processus transparents de concertation.

Toutefois, la question demeure de savoir s'il peut y avoir des comportements justes là où l'inégalité et l'injustice trouvent des justifications idéologiques – y compris dans le cadre d'institutions publiques censées garantir l'équité, et notamment en cette période où la logique de la segmentation dans l'accès aux systèmes et services de protection sociale est favorisée par de multiples réformes. La perspective d'une Europe socialement fragmentée, où l'inégalité sociale persiste, avec tout ce que cela engendre de conflits, de gaspillage et de dégradation de la qualité de la vie de tous, reste à l'ordre du jour, et il faut pouvoir lui opposer des chemins de justice et de concertation sociale.

C'est l'objectif que cet ouvrage tente d'atteindre en proposant d'articuler l'idée de responsabilité sociale partagée avec celle de biens communs.

2.2. Biens communs et mise en commun dans la perspective du bien-être de tous

► Définition du concept de « biens communs »

L'on voit actuellement émerger la notion de biens communs dans différents contextes sociopolitiques. Bon nombre des batailles en cours en faveur de la justice sociale et environnementale, au niveau local comme au niveau mondial, sont, par exemple, axées sur l'idée de défense des « biens communs ».

380 Voir le projet de charte européenne des responsabilités sociales partagées du Conseil de l'Europe ; pour plus d'information consulter le site www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/conference2011_fr.asp.



Différentes définitions des biens communs se recoupent, qui ne s'excluent pas les unes les autres (et qui même souvent se superposent), mais débouchent sur différentes taxinomies, catégorisations et propositions d'action. Certaines sont plus « essentialistes » (elles se focalisent sur les caractéristiques intrinsèques des biens), d'autres plus « relationnelles/constructivistes », mettant l'accent sur le rôle créateur de liens sociaux et communautaires (donc de structures de connexion) que peuvent jouer les biens communs. La distinction générale entre biens communs naturels-matériels et biens communs immatériels-numériques est largement acceptée. Ces derniers (il s'agit de biens comme la connaissance, l'information, la communication), de par leur caractère de « non-rivalité » intrinsèque (la consommation du bien par l'un n'en limite pas l'accès aux autres, ni n'en réduit la quantité disponible), diffèrent profondément des biens communs naturels qui correspondent à des ressources finies, souvent décomposées en biens communs globaux (océans, biodiversité, atmosphère, etc.) et biens communs locaux (bassin de drainage, forêt, territoire, etc.). Cette distinction n'est pas sans importance, car elle renvoie à la notion de communauté de référence – la communauté qui doit prendre les décisions et fixer les règles de l'usage commun du bien et de sa gestion partagée.

En fait, pour exister, un bien commun doit forcément être reconnu en tant que tel. Souvent, ceux qui tirent bénéfice de certains biens communs ignorent ou réfutent leur valeur intrinsèque, comme dans le cas des services, généralement considérés comme une chose acquise ; et il arrive qu'ils ne la reconnaissent que lorsque ce bien commun vient à disparaître et qu'il devient alors nécessaire de trouver des solutions individuelles de remplacement – les services universels sont un peu comme les tâches domestiques : on ne les remarque que lorsque personne n'est là pour s'en charger.

La reconnaissance est également indispensable lorsqu'il s'agit de préserver le patrimoine public en tant que bien commun, surtout dans une époque où la tendance à la privatisation s'impose au détriment de la recherche du bénéfice partagé. La nécessité de reconnaître les biens communs en tant que tels est à la source de leur « historicité », et de l'impossibilité de les énumérer de façon exhaustive. Certes, le Corpus Juris Civilis (528-534 avant J.-C.) de l'empereur romain Justinien décrétait déjà que l'air et l'eau étaient des *res communes omnium*, autrement dit des éléments appartenant à tous, et que personne, de ce fait, ne pouvait se les approprier (le *res nullius* étant, à l'inverse, quelque chose qui n'appartient à personne et que chacun peut donc s'approprier) ; mais il aurait été fort difficile de prévoir qu'un jour le web serait considéré comme un bien commun, ou que l'appropriation privée s'étendrait jusqu'au génome et aux semences.

Dans le cadre de ce travail, les biens communs seront définis comme des biens essentiels pour une vie digne, et pas seulement dans le sens biologique du terme, des biens dont personne ne peut prétendre qu'il les a lui-même produits (personne n'a produit l'eau, l'air et les forêts), des biens que la collectivité reçoit comme un don de la nature ou comme un don des générations qui l'ont précédée, telles les manifestations concrètes du penser et de l'agir collectifs (les codes, les langages, les savoirs, etc.). Mais nous étendrons aussi cette notion aux ressources mises en commun par divers types de collectivité dans le but de répondre à des besoins – que nous appellerons « mises en commun des ressources » (*common pooling of resources*). Ce concept peut être exploité plus largement afin de mettre en valeur les multiples solutions collectives conçues pour apporter des réponses aux problèmes de pauvreté et de précarité.

Enfin, les biens communs sont une notion écologique-qualitative fondée sur l'idée d'inclusion et d'accès, à la différence de la notion économique-quantitative de propriété privée, susceptible de déboucher sur l'exclusion (en tant que facteur de raréfaction) et sur la concentration du pouvoir entre quelques mains. Dans la mesure où elle peut être privatisée et gérée sans participation de la communauté, la propriété publique peut aussi engendrer de l'exclusion. Adopter l'idée de biens communs, c'est passer de l'anthropocentrisme (cadre mental de l'individu porteur de droits) à l'écocentrisme, où il est question de devoirs collectifs réciproques et envers l'environnement.

Force est de constater cependant que, malgré leur rôle protecteur de la dignité humaine, les biens naturels et sociaux, matériels et immatériels, qui sont reconnus ou labellisés comme « biens communs », sont de plus en plus absents de la vie des populations³⁸¹. Les privatisations et les injustices environnementales – qui, comme nous l'avons vu, frappent avant tout les plus pauvres, à l'échelle mondiale comme au sein d'un même pays – ont donné lieu à d'innombrables conflits autour des biens communs. Si l'on considère le nombre de conflits et de mouvements de lutte directement liés à la privatisation de l'eau ou de terres et à l'injustice climatique, on peut dire que la préservation des biens communs fait sens à travers deux exigences fortes : 1) la « démarchandisation » de ce qui est essentiel à la vie, dans une perspective de justice et d'accès universel aux biens et services fondamentaux (à laquelle est souvent associée la requête de droits fondamentaux) ; 2) l'autogestion et l'autogouvernement de ces biens et services en accord avec les règles et méthodes adoptées et partagées par la collectivité (à travers, par exemple, des formes de démocratie participative).

Certains biens et services naturels, sociaux ou numériques pourraient être gérés comme des biens communs : statut de bien non commercialisable, gestion démocratique, prise en charge par les communautés. Mais on ne peut imaginer traduire à la lettre les modes traditionnels de gestion des biens communs dans notre réalité urbaine complexe. De nos jours, la question du partage des biens se pose à différents niveaux. Il s'agit tout d'abord de partage de la richesse produite en tant que source de revenu. Nous discuterons dans le dernier chapitre de l'importance du revenu de base, ou allocation universelle, qui permet de satisfaire les exigences de vie décente et d'élever le niveau de vie des plus démunis. Mais il s'agit aussi du partage des solutions à géométrie variable qui permettent d'éviter, par la mise en commun de certaines ressources (bâtiments, voitures, terres, connaissances, etc.), le gaspillage aujourd'hui généré par l'appropriation privée.

► Mettre en commun pour produire de l'utilité sociale

Le fait qu'il s'agisse de biens dont personne ne peut prétendre avoir l'usage exclusif ne veut pas dire qu'il ne doit pas y avoir de règles qui en limitent l'accès afin de garantir une forme d'équité et leur préservation pour les générations futures. En réalité, s'agissant des biens communs « classiques » (eau, forêts, terres arables ou pâturages, zones de pêche) dont les deux tiers les plus pauvres de l'humanité tirent leurs moyens de subsistance³⁸², un débat fait rage depuis plusieurs décennies, déclenché par le célèbre article de Hardin, « La tragédie des biens communs »³⁸³. Dans cet article, l'auteur soutenait que le comportement « rationnel » de tout individu gardien de troupeaux-*Homo œconomicus*, cherchant à satisfaire au mieux ses intérêts et étranger à toute idée de comportement coopératif, est d'accroître progressivement la taille de son troupeau (ce dont il ne peut que tirer bénéfice, alors que les dommages faits aux terres sont supportés par la collectivité), ce qui conduit à la surexploitation, voire à la destruction des terres de pâture. Des terres qui auraient pu être sauvées par ce berger « follement rationnel », pour reprendre l'expression de Sen, si une autorité de régulation extérieure (l'Etat) était intervenue, ou si la ressource collective avait été privatisée. Mais l'erreur de Hardin, c'est de ne pas avoir fait de distinction entre la propriété collective et les régimes de libre accès : « On ne peut parler de "ressources de propriété collective" ou de "biens communs" dans les situations où n'existent pas d'arrangements institutionnels. La propriété collective, ce n'est pas la propriété de chacun [...]. Parler de propriété collective (*res communes*) à propos de ressources n'appartenant à personne (*res nullius*), c'est se contredire. »³⁸⁴

381 Comme le signalent Mattei et Nader « ils disparaissent pour une double raison : d'une part, leur pillage dans le cadre de la *Rule of Law* qui s'est imposée au XV^e siècle avec l'*enclosure* des biens communs au pays de Galles et en Angleterre et qui s'étend aujourd'hui à la biopiraterie ; d'autre part, la destruction de l'environnement et des ressources naturelles par un modèle de production-consommation qui refuse de considérer l'économie comme un sous-ensemble de l'environnement physique, avec ses limites et ses lois ». Voir Mattei U. et Nader L., *Plunder: when the Rule of Law is Illegal*, Blackwell, Malden, Oxford, Vittoria, 2008.

382 Organisation des Nations Unies, PNUD, *Human Development Report 1998: Consumption for Human Development*, op. cit.

383 Hardin G., « The tragedy of the Commons », *Science*, n° 162, 1968.

384 Ciriacy-Wantrup S. V. et Bishop R. C., « "Common Property" as a Concept in Natural Resources Policy », *Natural Resources Journal*, vol. 15, 1975, p. 714.

La transformation progressive du citoyen en consommateur, qui s'est achevée dans la seconde moitié du XX^e siècle, a masqué le fait que, s'il existe des sociétés, c'est parce qu'un grand nombre de personnes font spontanément un gros travail d'ordre social, qui n'est que rarement reconnu. L'exemple le plus flagrant, c'est le travail domestique, accompli le plus souvent par des femmes, qui n'a obtenu de reconnaissance légale que récemment.

Le fait que la défense de l'individu consommateur satisfaisant ses besoins dans un isolement total, loin de résoudre les problèmes pour la communauté, les aggrave en obligeant celle-ci à faire face aux effets pervers de ces choix agrégés, qui finissent par détruire jusqu'à l'identité des individus, c'est quelque chose dont on a largement conscience aujourd'hui. Satisfaire ses préférences individuelles sans tenir aucun compte de celles des autres constitue une menace pour la liberté de chacun. Des relations de marché fondées sur des choix individuels coupés de toute interaction avec les besoins et les points de vue des autres peuvent mettre en danger les sources d'enrichissement moral et matériel des individus et des sociétés. C'est cette prise de conscience qui pourrait constituer la principale incitation à la reconnaissance, la construction et la protection des biens communs.

Bien des citoyens commencent, à différents niveaux, à concevoir les droits sociaux comme un ensemble de droits et de devoirs de participation à la gestion et de partage de l'usage des biens qui sont « par nature » communs, tels l'eau, l'air, les paysages, etc. Ils développent la même attitude vis-à-vis des services d'utilité collective (éducation, santé, assistance sociale), reconnaissant que ces services non seulement sont utiles à tous, mais surtout nous permettent de vivre dans une société meilleure, garantissant instruction et santé à chacun.

Les biens communs supposent en fait l'existence d'une communauté, autrement dit d'une population stable, prise dans un réseau social solide et respectueuse de normes sociales favorisant l'égalité d'accès, l'intégration et le partage durables, la préservation et le renouvellement des biens communs. Une correspondance circulaire peut en outre être établie entre communauté et gestion des ressources communes : si l'existence d'une communauté est indispensable à la bonne gestion de ces ressources, la gestion collective de ce qui est détenu en commun contribue également à bâtir et à nourrir la communauté, en renforçant la cohésion et les liens sociaux. À l'inverse, la privatisation des biens communs brise les liens et mine la cohésion sociale, favorisant la croissance d'une société de consommateurs atomisés (et concurrents, s'agissant d'accès à des ressources devenues rares et à des services marchandisés). Comme l'ont écrit plusieurs grands auteurs³⁸⁵, c'est la communauté qui fixe ses propres règles d'autogouvernement, autrement dit qui décide démocratiquement des règles et des procédures qui inciteront à un usage responsable et sanctionneront les abus.

On voit par-là le rôle essentiel que joue l'interdépendance, et combien il est important de travailler à renforcer cette dimension positive qu'est la sociabilité, la gestion des biens communs supposant l'existence d'un tissu dense de relations sociales.

Finalement, l'analogie avec un plat de pâtes placé au centre de la table ne fonctionne que partiellement. En matière de biens communs, l'interdépendance est en réalité un acte créatif susceptible de produire de l'utilité sociale, plutôt qu'une simple consommation de ressources. Des pratiques de mise en commun, ou de réserve collective de ressources, comme les potagers urbains partagés, qui exploitent, ou demandent à exploiter, des propriétés abandonnées, ou qui, en luttant contre la privatisation d'espaces, créent de nouveaux lieux de vie comme des théâtres, se traduisent par un gain quantitatif et qualitatif de valeur sociale. S'opposer par exemple au développement d'un parking en créant un jardin partagé contribue à améliorer à la fois la santé en promouvant une nourriture saine, la qualité de l'environnement en décourageant la multiplication des voitures, l'interaction entre groupes et l'intégration de personnes démunies en offrant à celles-ci la possibilité de participer à un projet commun. L'engagement direct de la population de Naples à travers des représentants siégeant au conseil d'administration de la nouvelle entité publique connue sous le nom d'Acqua Bene Comune (ABC) Napoli constitue une remarquable source de prise de conscience et d'initiation publique à l'écologie. La bonne gestion écologique de l'eau, ressource précieuse s'il en est, qui en résultera devrait se traduire immédiatement par un gain d'utilité sociale sous la forme de prévention du gaspillage. Le recyclage de vieux ordinateurs organisé en Angleterre a débouché sur la création d'un espace partagé de travail où des gens d'origines diverses, dont des sans-abri, sont invités à venir, à échanger et à travailler³⁸⁶.

On le voit, « l'utilité sociale » croît dès lors que la gestion du bien commun s'accompagne d'une capacité à définir des priorités partagées. Dans le cas de l'ABC de Naples, la priorité, c'est la

385 Voir par exemple Ostrom E., «Private and Common Property Rights», in *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. II : «Civil Law and Economics», Elgar, Cheltenham, 2000, p. 335-336.

386 Voir à ce propos le projet Access Space au Royaume-Uni dont la présentation est accessible sur le site <http://access-space.org>.

gestion écologique soutenable du système local d'approvisionnement en eau dans l'intérêt des citoyens les plus vulnérables et des générations futures. Bien sûr, les priorités varient en fonction du contexte, mais le fait de décider sur la base d'une conception partagée attire les acteurs sociaux les plus motivés, qui investissent de l'énergie et de la créativité dans le soutien au projet. Dans plusieurs des luttes contre des travaux publics insoutenables, menées dans différentes parties de l'Europe, l'objectif commun est de porter un coup d'arrêt à ces travaux et d'élaborer un projet alternatif. Dans la gestion commune d'un théâtre occupé comme le Teatro Valle de Rome³⁸⁷, c'est de faire reconnaître par le tout nouveau Center for Italian Dramaturgy le « bien commun qu'est la culture » en tant que pratique de partage.

Dans la « mise en commun », le partage des priorités est un processus de transformation véritablement dynamique. C'est à travers lui que la nature hybride des biens communs se manifeste : il s'agit à la fois de détention d'un bien matériel (« avoir ») et de participation à une expérience collective de partage (« être »). Exploiter une ressource sous forme de bien commun transforme celle-ci (un terrain abandonné en jardin partagé, par exemple), mais transforme aussi les participants, qui, en partageant, vivent une expérience particulièrement stimulante sur le plan humain. Cela laisse entrevoir ce qu'a de prometteur la perspective d'une « mise en commun » devenue institution sociale. Le partage, qui comprend également des obligations envers le bien et envers les autres, peut devenir une pratique qui transforme non seulement le point de vue subjectif des participants, mais aussi les conditions d'accès, en introduisant des critères de justice et d'égalité. Cette forme d'intégration peut, si elle s'accompagne d'une offre de conseils sur la façon de gérer les inévitables conflits, jouer le rôle de stratégie de réduction des inégalités en matière de bien-être et de distribution du pouvoir.

► La « mise en commun » comme alternative à la propriété (publique ou privée)

La reconnaissance des biens communs se heurte à d'innombrables obstacles, faute de cadres légaux pertinents. En réalité, les biens communs naturels sont en train de disparaître du fait que la légalité est fondée sur une combinaison universalisante d'individualisme, d'intervention de l'Etat et de propriété privée/logique de marché. La promotion de la propriété privée (privatisation de biens publics) a largement contribué, non pas à la protection, mais à la destruction des biens communs. Et sous le capitalisme cognitif³⁸⁸, le modèle de développement ne semble pas avoir changé (voir, par exemple, comment sont réprimés les échanges *peer-to-peer* sur internet).

Dans ce contexte institutionnel, trouver quelqu'un qui représente les biens communs lorsqu'il a fallu résoudre des conflits n'a jamais été chose facile. Le pouvoir diffus (ou l'absence de pouvoir hiérarchique) que promeuvent les biens communs est structurellement incompatible avec l'idée de procès, qui suppose qu'un intérêt soit associé à un individu précis. Le fait que le bien commun « appartienne » à tous interdit à quiconque d'être considéré comme son détenteur, donc son représentant légitime devant les tribunaux. En d'autres termes, dans un procès conçu comme un jeu à somme nulle avec un gagnant et un perdant, il n'y a pas de place pour la logique des biens communs (sauf par le biais des *class actions*)³⁸⁹.

La collusion ou la fusion des intérêts étatiques et privés, représentés d'ailleurs par les mêmes acteurs (les grandes entreprises), et le développement de la technocratie, qui sert à masquer la nature politique de cette centralisation du pouvoir, laissent peu d'espace au développement des biens communs, en dépit de leur intérêt manifeste.

Toutefois, l'idée que l'Etat puisse poursuivre la recherche du profit, bien qu'assez répandue dans la phase néolibérale que nous traversons, où l'Etat est souvent perçu comme un acteur agissant sur le marché global, est contradictoire avec son rôle public, qui, lui, est pour ainsi dire « physiologique ». Une alliance entre privé et public visant, contre les biens communs, à concentrer et privatiser des ressources dans un but profitable serait pathologique, dans la mesure où l'Etat est concerné. Respecter et entretenir les biens communs, y compris en s'attaquant aux inégalités d'accès, reste au nombre des responsabilités de l'Etat. Etat et secteur privé ne sont donc pas sur un pied d'égalité.

387 Voir le site www.teatrovalle.it.

388 Boyle J., «The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain», *Law and Contemporary Problems*, n° 66, 2003, p. 33-75.

389 Dans le débat juridique américain, ce problème s'appelle *standing to sue*. Qui parmi le nombre immense de bénéficiaires de l'eau potable (ou de l'air) pourrait faire une différence entre ses intérêts et ceux des autres afin de devenir le sauveur, celui qui exercera son droit à une audience ? Il s'agit d'un problème lourd de conséquences pratiques, car les tribunaux rechignent à prendre en compte tout ce qui s'écarte de l'archétype du jeu à somme nulle.

Cela dit, du fait que les biens communs ne se réduisent pas à un ensemble de ressources mais comportent une dimension relationnelle (la « mise en commun »), l'Etat ne peut être seul responsable de leur protection : cette responsabilité doit être partagée avec les parties prenantes. Car, nous l'avons vu, les biens communs ne peuvent être collectivement reconnus, revendiqués, protégés et exploités que dans un cadre de partage – qui ne peut se définir abstraitement, mais seulement de façon contextualisée.

Les biens communs jettent ainsi une lumière crue sur les insuffisances de la notion de propriété telle qu'elle s'inscrit dans les législations fondées sur le Code Napoléon, mais aussi sur l'inadéquation des principes de non-rivalité et de non-exclusivité qui, en science économique, sont censés définir les « biens publics » (entre autres)³⁹⁰. Il ne s'agit qu'en apparence de caractères intrinsèques aux biens publics, car en réalité ils peuvent évoluer avec le temps. Le progrès technologique d'un côté, notre modèle de développement de l'autre créent des formes d'exclusivité et de rivalité vis-à-vis de biens que nous considérions autrefois comme de purs biens publics. L'exemple le plus caractéristique est celui du système de diffusion télévisuelle : autrefois chacun pouvait voir librement les programmes proposés, alors qu'aujourd'hui, avec l'introduction de systèmes de cryptage, ils sont parfois réservés aux spectateurs payants. D'ailleurs, on ne cesse de mettre au point des moyens de plus en plus sophistiqués pour exclure de l'accès aux biens communs naturels essentiels à la vie ceux qui ne paient pas, à savoir la couche la plus pauvre de la population : le système de prépaiement, par exemple, autorise le fournisseur à n'alimenter en eau que les familles qui en paient le prix.

Les mouvements et les communautés qui revendiquent les biens communs ont de bonnes raisons d'insister sur la nécessité de sortir de la logique de la possession, qui ramène tout à l'alternative propriété publique/propriété privée. Les biens communs et la mise en commun privilégient le partage sur l'avoir, supposent une égalité d'accès et de pouvoir, ainsi qu'un sens de la responsabilité envers les générations futures. A la différence des biens privés ou publics, les biens communs ne peuvent être transformés en marchandises. Ils expriment un rapport qualitatif. Il serait réducteur de dire : nous avons un bien commun ; il faudrait dire : nous « sommes » le bien commun, de même que nous sommes un élément de notre environnement, d'un écosystème urbain ou rural. Ici, le sujet fait partie de l'objet. C'est pourquoi les biens communs sont inséparables des individus associés, des communautés et même de l'écosystème.

► Biens communs et démocratie dans les sociétés contemporaines pluralistes

Qui détient la souveraineté et quel type de démocratie la gestion des biens communs exige-t-elle ? Dans la conception globale des biens communs, deux approches coexistent pacifiquement, l'une, de type universaliste, qui se focalise sur les « biens communs de l'humanité », et l'autre, plus territoriale ou communautaire, qui associe les biens communs à un territoire et à une communauté spécifiques, toujours dans une perspective intergénérationnelle. Il est bien évident que toutes les catégorisations sont conventionnelles et chaque fois adaptées aux objectifs que se fixent les communautés concernées. Dans les communautés étudiées par Elinor Ostrom, où des individus interdépendants refusent de se comporter en « passagers clandestins » (*free-riders*) et se montrent parfaitement capables de s'autogouverner et de s'auto-organiser pour tirer avantage collectivement et durablement de leur gestion des biens communs³⁹¹, ainsi que dans les nombreux exemples de gestion collective de biens communs ou de services associés en milieu urbain (comme la distribution de l'eau potable), la participation des citoyens est un élément fondamental. Les biens communs, répétons-le, nous aident aujourd'hui à élaborer une nouvelle conception de la propriété publique non étatique ; ils nous invitent à réinventer la démocratie sous des formes nouvelles ; ils nous incitent à repenser la notion de souveraineté et la relation entre territoire, ressources, habitants et capacité à agir ensemble.

Les formes participatives de démocratie et de gestion des biens communs expérimentées jusque-là se recoupent souvent. Il n'y a pas – et il ne peut y avoir – de modèle universel de gestion participative des biens communs, car ils sont de natures très diverses, comme le sont d'ailleurs les régions et les traditions dans lesquelles ils s'inscrivent. Dans les cas de gestion directe comme dans les cas de gestion par combinaison de formes de démocratie participative et représentative, la participation des citoyens et des habitants se joue à plusieurs

390 Samuelson P., «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, n° 4, 1954.

391 Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.

niveaux : celui de l'élaboration des politiques et des prises de décisions, celui de la gestion quotidienne et, enfin, celui du contrôle³⁹².

Les modes de discussion, de décision et d'organisation des droits sur les biens communs sont eux-mêmes horizontaux et participatifs. Cela passe par l'élaboration de valeurs communes et de plans partagés, et non par la recherche du point d'équilibre entre égoïsmes multiples, ni par la négociation autour de solutions toutes faites³⁹³.

Ces nouveaux modes de démocratie participative peuvent être particulièrement fructueux dans le cadre de sociétés pluralistes. La forme de sociabilité dont les biens communs sont porteurs a en effet cette particularité d'être bien adaptée à la société plurielle dans laquelle nous vivons aujourd'hui et où nous vivrons plus encore demain.

La « mise en commun » n'étant pas que simple accès et consommation partagés d'une ressource, mais aussi participation à sa reproduction dans une perspective écologique durable et équitable, les *commoners* partagent non seulement un même bien mais aussi un même objectif. Les biens communs supposent un réseau de participants, des parties prenantes diverses que la loi doit tenter de satisfaire, une certaine capacité de médiation et le sens de l'équité.

La création de groupes plus ou moins grands associés à la défense ou à la gestion partagée de biens et de services nous autorise à prédire que la préservation de la vie sociale, libérée de l'odieuse dimension du travail coercitif, sera bientôt une donnée cruciale. Cela pourrait faire émerger une société où des expériences très différentes de gestion de biens ou de services similaires pourraient coexister. En d'autres termes, cela permettrait d'élaborer différents modèles de gestion reflétant la diversité sociale et culturelle existante. Mais ce n'est pas le seul mérite de ces formes de gestion. Elles pourraient aussi permettre d'apaiser les tensions nées de différences culturelles et sociales parfois radicales. Et constitueraient de ce fait un formidable lien social dans des sociétés souffrant de fragmentation croissante.

En résumé, la « mise en commun » est une façon de gérer et de gouverner démocratiquement les ressources et les créations sociales collectives dans la perspective d'une responsabilité sociale partagée ayant pour objectif le bien-être de tous. Les biens communs sont ainsi caractérisés par un système de gouvernance permettant de partager, de préserver et de mettre en valeur collectivement les écosystèmes et les ressources naturelles, ainsi que les créations sociales, dont nous héritons et que nous produisons. La « mise en commun » est une pratique sociale de gouvernance démocratique et collective de biens matériels et immatériels qui, pour être efficace dans l'extrême diversité du monde d'aujourd'hui (y compris dans les nouvelles métropoles globales), exige que soit repensé un nombre significatif de modèles de participation démocratique.

Pour atteindre tous ces objectifs, il faudrait que les biens communs s'imposent comme une alternative, fondée sur une conception différente du monde, capable de restituer aux personnes (y compris à celles qui connaissent la pauvreté et la précarité) le pouvoir de participer directement à la gestion et au contrôle de ce qui leur appartient en tant que membres d'une communauté humaine et écologique³⁹⁴.

La gestion des biens communs nécessite donc des prises de décision collectives et le développement de types de démocratie assurant la participation égalitaire de tous les membres de la communauté. Cette perspective pourrait alors ouvrir le champ à un imaginaire alternatif d'intégration sociale (et de satisfaction directe des besoins, des espoirs et des droits) capable de redevenir hégémonique, le pouvoir entre les différents acteurs sociaux étant alors équitablement redistribué. Elle pourrait ainsi contribuer à rebâtir la démocratie et la cohésion sociale dans une société où les décisions politiques et économiques ne font qu'accentuer la stratification des individus et des groupes.

Cette perspective soulève naturellement nombre de questions pratiques quant au but de la participation et aux limites de la communauté supposée reconnaître, protéger et gérer les biens communs : Que faire pour empêcher qu'elle devienne exclusive ? Et comment intégrer dans la

392 Pour une analyse de quelques modèles participatifs de gestion intégrée de l'eau en Europe, voir : Hachfeld D. *et al.*, *Progressive Public Water Management in Europe. In search of exemplary cases*, TNI and CEO, 2009, accessible sur www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf ; Sintomer Y. *et al.* (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de l'eau*, vol. I et II, Centre Marc Bloch, Paris, 2010.

393 Della Porta D., « Social Movements and Democracy at the turn of the Millennium », in Ibarra P. (dir.), *Social Movements and Democracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003 ; Della Porta D., « Democrazia in movimento : partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso" », *Rassegna italiana di sociologia*, vol. 46, n° 2, 2005 ; Fattori T., « Ricostruendo democrazia. Verso una partecipazione "generativa" », in *Il seme e l'albero*, n° 13, 2005.

394 Negri A. et Hardt M., *Commonwealth*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009.

gestion l'idée de gratuité, d'activité entreprise sans intérêt immédiat ? Mais ce qui est sûrement fructueux dans cette approche, c'est qu'elle contribue à la consolidation du statut de citoyen, en donnant de la substance à la définition formelle de la citoyenneté par l'exercice actif de droits débouchant sur l'accès concret aux biens et aux services, et sur une participation indifférente à la condition économique et sociale des individus.

► Les biens communs dans la lutte contre la pauvreté et pour la justice sociale

Si l'accès aux biens communs et aux services associés garantit aux membres de la « collectivité de référence » un droit à la vie et constitue une base équitable de répartition des richesses individuelles et collectives, à l'inverse la destruction ou la privatisation de ces biens et services – dont dépend directement ou immédiatement la vie de plus d'une communauté – engendre misère, injustice, inégalités et parfois même la mort. Ce qui se vérifie souvent dans les sociétés fortement urbanisées ou industrialisées.

Quand on parle des conflits qu'engendre la destruction ou la privatisation des biens communs, il est difficile, sinon artificiel, de faire une distinction nette entre les conflits de nature sociale et ceux de nature environnementale. C'est dans la nature même des biens communs de présenter cette double dimension : justice sociale d'un côté – partage et accès équitable, au moyen de règles interdisant la surexploitation par des « passagers clandestins », qu'il s'agisse d'individus ou d'entreprises –, préservation des ressources de l'autre – exploitation mesurée, respectueuse des générations à venir.

S'agissant de lutte contre la pauvreté, les mouvements de défense de la justice sociale et environnementale se sont coordonnés, au cours de la dernière décennie, dans des réseaux continentaux et internationaux pour empêcher la privatisation et la marchandisation de biens communs essentiels comme l'eau. Cela va de l'opposition aux barrages géants (destinés à fournir de l'énergie non pas aux entreprises locales, mais aux grosses industries, et de l'eau non pas aux petits agriculteurs, mais aux industriels) aux manifestations contre la privatisation des services d'approvisionnement ou contre l'industrie d'embouteillage – la première étant en général considérée comme relevant de la lutte contre l'injustice environnementale, les secondes de la lutte contre l'injustice sociale.

La privatisation des ressources et des services publics de base résulte d'une politique antisociale qui lèse tout le monde, mais plus particulièrement les plus démunis, qui se voient refuser l'accès à ces biens faute de pouvoir en payer le prix. Quand l'accès à un bien essentiel est soumis à des tarifs, donc à un prix, cela a toujours un impact social négatif : les restrictions ou les privatisations de services fonctionnent comme un impôt progressif inversé, qui sanctionne la fin du principe de solidarité qui garantissait à tous un accès libre. C'est pourquoi les mouvements portant sur la question de l'eau demandent que l'accès à ce bien commun fondamental soit reconnu comme un droit humain et que la collectivité (locale, nationale ou internationale) s'engage à garantir un minimum vital d'eau (fixé par l'OMS à 50 litres par jour) à tout être humain en en prenant en charge le coût. Mais un autre aspect mérite d'être souligné : si l'on doit établir des tranches de consommation (au-dessous et au-dessus du minimum garanti) pour lesquelles une contribution est réclamée, il faut également interdire tout dépassement d'un certain niveau de consommation³⁹⁵, afin de préserver l'intégrité du bien. Cette règle de conservation fait écho aux observations d'Ostrom et de ses collègues sur la capacité de la communauté à s'autoréguler. Le principe du pollueur-payeur ou du « qui consomme plus paie plus » pourrait se révéler dangereux en autorisant les plus riches à surexploiter la ressource commune (voir par exemple comment le marché international des crédits carbone a autorisé les pays du Nord à acheter le droit de polluer). La justice environnementale et sociale voudrait que le pollueur cesse de polluer et le surconsommateur de surconsommer. C'est en cela que la stratégie des biens communs peut contribuer à lutter contre la pauvreté : elle éviterait le gaspillage des ressources en imposant une consommation responsable.

Les problèmes urgents auxquels sont confrontés l'Union européenne et le système global font que l'inadéquation des mécanismes à la fois étatiques et de marché est devenue de plus en plus évidente. La crise actuelle constitue une excellente occasion de remettre en question la relation à somme nulle contre nature établie entre crise fiscale et justice sociale, et de changer le cadre institutionnel à la fois européen et international. Le cadre conceptuel des biens communs peut fournir les outils juridiques et politiques nécessaires pour mettre fin à la marginalisation de l'idée de justice sociale à l'occasion de la crise que traverse le capitalisme. Parce qu'il est extérieur au duopole Etat-marché, le cadre institutionnel des biens communs constitue une alternative juridique permettant de répartir équitablement les ressources et, par voie de conséquence directe, d'instaurer la justice sociale.

395 Petrella R., *Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Ega, Turin, 2001.

2.3. Repenser le rôle des institutions publiques

► Refaire du bien-être de tous une priorité politique

Le fait de partager la responsabilité sociale ne doit pas, répétons-le, déboucher sur une déresponsabilisation des institutions publiques. Et la centralité attribuée dans cet ouvrage aux biens communs dans la perspective d'une stratégie novatrice promouvant la justice sociale et le bien-être de tous ne remet pas en question le rôle que les gouvernements sont censés jouer dans ce processus.

L'idée de contrat social est à la base même de la constitution des Etats démocratiques ; elle invite les institutions à préserver la paix, l'ordre et le bien-être public. Et c'est sur ces idéaux que s'est construit le *welfare state*, cette forme de gouvernance chargée de définir et de mettre en œuvre un cadre juridique, social et politique d'offre et de préservation de biens et de services publics accessibles à tous, sans discriminations liées au statut ou à la situation matérielle de la personne, afin de garantir une vie digne à tous les citoyens.

Mais au cours des dernières décennies, ces objectifs ont cessé d'être une priorité aux yeux des pouvoirs publics européens : l'intérêt public a souvent été soumis à la logique du marché et à certains intérêts économiques, ce qui a affaibli, sinon vidé de leur sens, les processus démocratiques.

Si l'on veut lutter contre la pauvreté et l'appauvrissement, il faut donc nécessairement repenser le rôle des institutions publiques en tant que garantes des choix démocratiques, et amorcer un renouvellement institutionnel en faisant en sorte que ces institutions s'engagent dans des processus participatifs (tels ceux promus par la méthodologie Spiral du Conseil de l'Europe) visant à faire du bien-être de tous et de la responsabilité sociale partagée des priorités fondamentales. Cela exige certains changements essentiels.

Pour commencer, la politique doit retrouver son autonomie par rapport aux exigences du marché. Les Etats ne peuvent jouer le simple rôle d'acteurs économiques parmi d'autres sans trahir les présupposés sur lesquels ils se sont construits. Les permanents allers-retours de personnel entre les structures d'Etat et les structures économiques facilitent énormément la traduction en lois et décrets des intérêts du monde industriel et financier, ce qui donne à celui-ci un pouvoir tel que les droits et les espaces de vie des personnes les plus faibles, ainsi que les processus favorisant la justice sociale, s'en trouvent menacés³⁹⁶.

En tant que réponse à la crise actuelle, les interventions étatiques servent essentiellement à assurer le transfert massif d'argent public vers le secteur privé (notamment financier) au détriment des services publics et des dépenses sociales en général. Ces changements se sont faits sous couvert de plans gouvernementaux de réduction de la dette publique. Cinq ans ou presque après le déclenchement de la crise, les gouvernements persistent à dire que les restrictions budgétaires sont une nécessité. En réalité, l'ampleur, la vitesse et les secteurs touchés par la réduction des déficits relèvent de choix politiques. Pour l'essentiel, on est en train de faire porter la responsabilité de la crise à ceux qui ont à affronter des risques imprévisibles ou sur lesquels ils n'ont aucune prise, comme c'est souvent le cas avec le chômage, la pauvreté, la précarité, la maladie ou l'absence d'instruction ou de logement. Ces risques sont en fait le produit des logiques économiques globalement dominantes et des priorités définies par les gouvernements.

Ce dont nous avons besoin (et qui est possible) en temps de crise, c'est au contraire d'une action et d'une stratégie réfléchies visant à renforcer la protection des droits humains en instaurant une répartition plus juste des ressources, avec obligation de rendre des comptes. Pour retrouver de la crédibilité et la confiance des citoyens, les gouvernements et les institutions publiques doivent s'engager dans des processus participatifs et délibératifs permettant de mobiliser les ressources non exploitées, dans une perspective non pas d'austérité, mais de refus du gaspillage et de construction d'un avenir soutenable pour tous. Quant à la réduction des déficits, il existe d'autres moyens de lever ou d'épargner des fonds, et de résoudre la crise économique, comme en font état de façon argumentée différents rapports³⁹⁷.

396 Voir Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, op. cit.

397 Voir par exemple Dolphin T., «Cutting the deficit: There is an alternative», IPPR, Londres, 2010, accessible sur www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=781 ; Wolf M., «Britain and America seek different paths from disaster», *The Financial Times* (online), 19 octobre 2010, accessible sur www.ft.com/cms/s/0/10dabd3a-dbba-11df-a1df-00144feabdc0.html ; Elliott L., *There is an alternative*, TUC Congress Guide 2010, accessible sur www.tuc.org.uk/extras/Larry_Elliott_piece_from_Congress_Guide_2010.pdf.

Les gouvernements et les institutions publiques devraient en outre promouvoir les modèles coopératifs, les entreprises locales construites sur le principe de la solidarité, et développer le sens des responsabilités sociales partagées.

► **Promouvoir la cohésion sociale à travers la démocratie inclusive et la sécurité pour tous**

Les institutions publiques sont appelées à assumer le rôle de garantes de la cohésion sociale, en facilitant ou en promouvant des initiatives permettant d'éviter la naissance de comportements propres à la démocratie défensive (voir la deuxième partie) et de garantir l'effectivité des politiques d'inclusion et d'accès aux droits (et aux services nécessaires à la jouissance de ces droits).

Et pourtant, avec la décentralisation, l'intervention des autorités nationales s'est souvent traduite, vis-à-vis des personnes vivant dans la pauvreté, par un renforcement de la « sécurité » – entendue comme contrôle de la « marginalité » –, sous la forme d'une explosion d'ordonnances discriminatoires pénalisant les groupes sociaux les plus faibles.

Cette tendance doit être renversée. Les institutions publiques ont le devoir de diffuser une nouvelle culture de la solidarité, où l'accès aux droits cesse d'être compris comme un jeu à somme nulle pour s'inscrire dans une conception universaliste de la dignité humaine.

Les institutions publiques, qui sont aussi des lieux où les citoyens ont la possibilité d'exprimer leurs opinions ou leurs attentes et de trouver des réponses, doivent par ailleurs faire en sorte de créer les conditions les plus favorables au développement des compétences citoyennes permettant la pleine participation à la vie publique et sociale.

Il faut, sous une forme ou une autre, instaurer l'obligation de rendre des comptes, afin que les personnes sachent comment les responsabilités sont partagées et les fonds publics dépensés, dans quel but et surtout avec quels résultats, notamment lorsque la dignité des plus vulnérables est en jeu. Mais il ne suffira pas d'introduire plus de transparence. Il faudra faire en sorte que l'objectif de réduction de la pauvreté, de la précarité, des inégalités et de l'exclusion soit clairement illustré par des mesures soumises à une évaluation des résultats, avec identification des ressources, des méthodes et des acteurs participant à leur mise en œuvre. L'évaluation, elle, ne devra pas se limiter à la quantification des résultats ou aux mesures financières à court terme, comme dans le cas des transferts sociaux, mais devra porter sur les impacts à long terme sur les individus et les groupes, sur la qualité de leurs relations et de leurs conditions matérielles de vie, sur l'environnement et sur la prise en compte des générations futures, en évitant notamment que les enfants des personnes pauvres ne soient condamnés à devenir eux-mêmes pauvres en étant adultes. Il est également important de tenir compte des conséquences inattendues des actions entreprises : elles sont souvent négligées ou glissées sous le tapis, mais peuvent avoir de gros impacts à long terme.

Les institutions publiques devront également agir pour intégrer dans le cadre des politiques sociales les différents défis que nous pose actuellement la vie en société. La politique de logement social devrait ainsi prendre également en compte les objectifs de réduction de la pollution et de la consommation d'énergie, de traitement durable des déchets, d'encouragement à la convivialité, de création d'espaces verts et de services de proximité, etc. Le concept du bien-être de tous, riche de ses multiples dimensions, devrait ainsi servir de fil conducteur à la conception et l'évaluation des politiques. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe propose également d'introduire l'autoévaluation participative des politiques et des actions publiques, en invitant les acteurs concernés – usagers ou bénéficiaires compris – à utiliser comme cadre de référence la grille de critères de bien-être (adaptée à chaque contexte) présentée plus haut au chapitre 1 de cette troisième partie. Ces exercices démocratiques renforcent en effet le sentiment de sécurité et de solidarité en faisant partager à tous le même objectif, à savoir améliorer tout ce qui peut l'être dans les multiples domaines de la vie en société.

En outre, il est important que l'inertie dont font souvent preuve les administrations puisse être remise en question, notamment quand elle se traduit par une méfiance à l'égard des citoyens ou par une perte du sens de l'action publique. Apprendre à accueillir des propositions, à s'intéresser aux formes d'innovation, y compris lorsqu'elles visent à améliorer les actions déjà entreprises, sont autant de nécessités dans des moments de crise profonde.

Ces transformations dans la conception des priorités, de la transparence et de l'évaluation permettraient de renouveler en profondeur le sens des institutions publiques, en les rapprochant des citoyens par la promotion d'interactions respectueuses de leur potentiel et de leur contribution à la cohésion sociale. Les institutions publiques pourront ainsi augmenter leur pouvoir

d'intervention dans la lutte contre la pauvreté et l'appauvrissement, en devenant des agents de promotion du bien commun.

► **Mettre en œuvre la transformation des biens et services publics en « biens communs » (« commonisation »)**

Même si, dans la crise actuelle, la confiance en l'Etat est sévèrement mise à mal, les gouvernements restent les principaux régisseurs des biens communs. S'agissant notamment de ressources comme les forêts ou les poissons, c'est toujours à l'Etat qu'incombe la tâche de les préserver de la tragédie de la surconsommation et de la privatisation.

La plupart des biens communs relèvent, nous l'avons vu, du domaine public non étatique, où les actions des individus qui travaillent à leur préservation jouent un rôle fondamental dans leur reproduction et leur partage.

En ce sens, les biens communs et la mise en commun peuvent devenir une référence dans la transformation des biens et des services publics. Ce processus, nous l'appellerons « commonisation ».

La « commonisation » (transformation en « bien commun ») consiste avant tout à garantir à tous un accès équitable aux biens et services publics fondamentaux. Mais elle ne s'arrête pas là : il s'agit fondamentalement d'un processus de démocratisation permettant la réapparition de formes d'autogouvernement et d'autogestion des biens et des services d'intérêt général (ou de gestion participative au sein d'organismes publics revitalisés). La « commonisation » est un processus à travers lequel les habitants d'un territoire donné retrouvent la capacité et le pouvoir de prendre des décisions, de faire des choix, d'établir des règles et des priorités, en se réappropriant le gouvernement des biens et des services sous une forme participative³⁹⁸.

Il y a généralement tout un ensemble d'obstacles, en particulier dans les grandes métropoles (distances, horaires, précarité du travail, conditions de travail difficiles, complexité des infrastructures), qui s'opposent à une autogestion complète par les habitants de services fondamentaux comme l'approvisionnement en eau ou les transports publics. Il est toutefois possible d'introduire des éléments d'autogestion et de mise en commun aux diverses étapes d'élaboration des orientations, du planning, des modes de gestion et de contrôle de ces services. Et, parallèlement, il faut redonner aux employés des services publics un rôle actif dans leur cogestion.

Mais, s'il est nécessaire de forger des outils législatifs pour protéger les biens communs et encourager la mise en commun, des recoupements sont aussi possibles entre bien public et bien commun. Différentes formes de partenariat public-commun(s) peuvent être développées où le rôle de l'Etat est réorienté vers le soutien à la mise en commun et à la création de valeur commune. Cela peut se faire par des exemptions fiscales, des subventions, par le soutien aux activités de partage et de mise en commun, mais aussi, par exemple, en réservant des biens publics ou appartenant à l'Etat à un usage partagé en tant que bien commun, à travers des projets auxquels institutions publiques et *commoners* travaillent ensemble³⁹⁹. Ainsi pourrait s'amorcer une transformation générale de l'Etat et des autorités locales en Etat partenaire, « c'est-à-dire en autorités publiques qui créent l'environnement et les infrastructures permettant aux citoyens de produire de la valeur dans l'intérêt de toute la société⁴⁰⁰ ».

En conclusion, nous proposons de repenser la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'appauvrissement, l'inégalité et la précarité en s'appuyant sur les concepts de biens communs et de responsabilité sociale partagée, pour redonner un rôle actif aux institutions publiques. Cette

398 Naturellement, transformer en bien commun un service suppose tout d'abord que les biens collectifs nécessaires pour satisfaire les besoins et les droits fondamentaux soient gérés selon un modèle excluant la logique de marché et le profit.

399 Il y a actuellement des exemples de bâtiments publics dégradés ou inoccupés que les administrations locales ont destinés à des projets d'autoréhabilitation et de cohabitat à l'usage de groupes sociaux « pas assez pauvres » pour avoir droit à un logement social mais n'ayant pas non plus les moyens d'acheter un logement (il s'agit souvent de jeunes aux revenus de tranche moyenne-basse). Les futurs résidents reçoivent un bail les autorisant à faire usage de ces bâtiments pendant un nombre déterminé d'années (de façon à permettre un usage véritablement partagé des zones récupérées) en échange d'un certain nombre d'heures de travail sur le site (et d'une modeste contribution financière). Ainsi la communauté des résidents se construit-elle autour d'un projet avant même d'intégrer les logements.

Autre exemple : le repeuplement de certaines zones abandonnées dans les montagnes de Toscane, où l'administration régionale a décrété l'interdiction de vendre la terre commune et soutenu un projet de reconstitution de communautés de *commoners* qui, groupés en coopératives ou autres formes d'association, se sont montrées capables d'utiliser et de restaurer des bâtiments abandonnés, de remettre en culture les terres en friche et d'entretenir les terres boisées.

400 Bauwens fait remarquer que, pour éviter de voir le principe d'« Etat partenaire » assimilé à des plans de démantèlement du *welfare state*, sur le modèle de la *big society*, « la production entre pairs de valeur commune exige une bonne santé citoyenne et de solides institutions civiques. En d'autres termes, dans le concept d'Etat partenaire, il faut intégrer le meilleur du *welfare state*, comme les mécanismes de solidarité sociale, de solides systèmes éducatifs et une vie culturelle active et bénéficiant d'un soutien public ». Voir Bauwens M., *The Partner State & Ethical Economy*, juillet 2012. Voir aussi le site www.shareable.net.

stratégie aurait essentiellement pour but le bien-être de tous et la cohésion sociale fondée sur la justice et la démocratie.

Toutes ces notions :

- exigent de redonner la priorité à l'intérêt public, tout en s'attachant à protéger les ressources communes des logiques du marché et des intérêts privés et à promouvoir des formes de participation active dans la gestion de ces ressources ;
- prennent en compte l'exigence de justice inter- et transgénérationnelle dans le but de protéger le droit à la sécurité – autrement dit la vie en dignité – des générations présentes et à venir ;
- invitent à développer les capacités coopératives des groupes de citoyens constitués, à valoriser les expériences d'autonomie locale déjà amorcées et à renforcer les démarches de coproduction et de cogestion des ressources mises en œuvre en divers lieux et contextes ;
- débouchent sur une conception élargie de l'intégration sociale et du vivre ensemble, dans laquelle entrent en ligne de compte des dimensions politiques, immatérielles et environnementales.

Après avoir redéfini la notion de pauvreté en l'inscrivant dans un ensemble d'interdépendances et d'interactions, après avoir fourni les références de base dessinant l'horizon dans lequel s'inscrivent les objectifs poursuivis par cet ouvrage, il nous faut maintenant faire des propositions concrètes qui puissent être prises en compte et développées dans le cadre d'une coopération fructueuse et transparente entre institutions publiques, ONG, mouvements en faveur de la justice sociale, environnementale et intergénérationnelle, et tous les citoyens appelés à partager cette responsabilité.

3. Lutter contre la pauvreté et les inégalités : propositions concrètes

Le chapitre qui suit explore des pistes d'action afin de progresser vers trois objectifs principaux : 1) garantir l'effectivité des droits humains et de la démocratie ; 2) garantir la « sécurité » matérielle et immatérielle de tous – telle que définie dans la première partie de cet ouvrage – dans une perspective de biens communs et de lutte contre le gaspillage ; 3) instaurer la progressivité et la justice sociale en matière de finances publiques. Loin de prétendre à l'exhaustivité, ces propositions visent surtout à ouvrir de nouvelles perspectives d'action en tenant compte de l'urgente nécessité de repenser les priorités économiques, sociales et politiques ; de combattre les inégalités et les polarisation extrêmes ; d'encourager des parcours de « re-démocratisation » ; d'avancer dans la reconnaissance et la gestion des biens communs ; de mettre fin à la stigmatisation dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté, la paupérisation et la précarité ; et de mettre en œuvre des processus de partage des responsabilités pour le bien-être de tous.

Mettre fin à la stigmatisation suppose que l'on opte pour des solutions qui n'accroissent pas la segmentation sociale par la création, en particulier, de catégories administratives. Les familles et les individus qui, avant la crise, parvenaient à vivre dignement sans recourir à des aides trouvent humiliant de se voir imposer des « labels » pour pouvoir accéder à l'aide publique dans un moment de transition et de particulière difficulté. Et les personnes qui connaissent déjà la pauvreté se sentent elles-mêmes profondément humiliées lorsqu'il faut passer, pour accéder aux aides publiques, par l'acceptation – et la transmission aux jeunes générations – de divisions faisant fi de la dignité humaine.

D'une manière générale, pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et permettre à toute personne de vivre en dignité au XXI^e siècle, il faut pouvoir prendre des mesures visant à :

- promouvoir le principe d'accès universel à des ressources de qualité ;
- mettre en place des instruments de redistribution qui soient « neutres », comme la fiscalité progressive et le recours aux déclarations fiscales ;
- donner la priorité à des mesures qui libèrent le potentiel humain, comme l'allocation universelle ;
- éviter le *dumping* social par la régulation du coût du travail au moyen d'instruments comme le salaire minimum ;
- proposer des services publics intégrés afin d'épargner le temps des usagers, y compris des plus faibles ;
- créer des espaces d'échange et de délibération entre groupes sociaux différents, et pas seulement entre « pauvres » ;
- favoriser l'accès aux ressources en travaillant sans réserve à la préservation des biens communs et en luttant contre le gaspillage et la polarisation des richesses ;
- soutenir les initiatives fondées sur le partage, la solidarité, l'apprentissage mutuel, y compris celles qui échappent au marché.

3.1. Propositions visant à garantir l'effectivité des droits humains et de la démocratie

Nous avons vu tout au long de cet ouvrage que de nombreux obstacles empêchent aujourd'hui les personnes en situation de pauvreté d'avoir accès aux droits humains et de faire entendre leurs voix. Les premières propositions que nous mettons en avant concernent ces deux dimensions que sont les droits humains (1) et la démocratie (2) dans le but qu'ils protègent mieux contre la pauvreté et permettent aux personnes situées au bas de l'échelle sociale d'avoir un impact effectif sur les décisions politiques. Ces indications plus générales sont à lire en lien avec le groupe de propositions suivantes qui présente, entre autres, des pistes se rapportant à des droits spécifiques (droits au logement, à la santé, à l'éducation, etc.) afin de garantir la « sécurité » matérielle et immatérielle de tous, et de pouvoir ainsi mettre en place des processus démocratiques plus égalitaires.

3.1.1. Propositions visant à garantir l'universalité des droits et la non-discrimination

► Démanteler les barrières juridiques et tous les obstacles entravant l'accès aux droits

En 2000 déjà, dans le rapport « Obstacles à l'accès à la protection sociale en Europe » (CS-PS)⁴⁰¹, rédigé au nom d'un groupe d'experts mandatés par la Commission cohésion sociale et éradication de la pauvreté du Conseil de l'Europe⁴⁰², Peter Melvyn soutenait que, pour juger correctement de la qualité de la protection sociale et de la façon dont elle répond à certaines situations de besoin, il fallait éviter de s'en tenir à l'attribution officielle de droits et prendre en compte l'accessibilité des services. Un droit qui ne peut être exercé n'est en effet rien de plus qu'une déclaration de principe, sans impact sur la vie réelle. Un droit déclaré mais non applicable est en réalité inexistant.

Pour garantir le plein exercice des droits, il ne suffit donc pas que chacun sache qu'il a le droit de faire valoir ses revendications devant une cour de justice – ce que Locke considère comme un droit naturel. Concernant les personnes en situation de pauvreté, faire en sorte qu'elles puissent recourir à la justice n'est pas suffisant. Dans son analyse du sens du mot « accessibilité », le rapport du Conseil de l'Europe suggère de prendre en compte sa double signification, à savoir l'*existence* d'une protection juridique et son *intelligibilité* pour les détenteurs de droits. Il met notamment l'accent sur le fait que : 1) pour pouvoir exercer un droit, il faut en avoir connaissance et savoir qu'on peut le faire valoir ; 2) pour être effectif, l'accès à un bien protégé par un droit doit être garanti aux titulaires de ce droit ; 3) les services de protection sociale doivent répondre aux demandes des titulaires de droits ; 4) une attention particulière doit être portée aux plus vulnérables de ces titulaires ; 5) pour améliorer l'accès à la protection sociale, il convient d'instaurer un partenariat entre services de protection sociale et acteurs de la société civile ; 6) une évaluation de l'impact de la lutte contre la pauvreté doit être entreprise systématiquement lorsque d'importantes modifications sont introduites dans la loi ou que de nouvelles mesures sociales sont prises.

Le rapport CS-PS insiste sur le fait qu'il existe un groupe d'acteurs « plus vulnérables » qui méritent une attention particulière. Ce groupe correspond fondamentalement au secteur – en croissance pour de multiples raisons – de ceux qui vivent dans la marginalité et, de ce fait, se trouvent souvent exclus du reste de la société et de la jouissance des droits. Il y a dix ans, le rapport énumérait déjà plusieurs catégories d'acteurs vulnérables : a) les membres de minorités (immigrés, réfugiés, demandeurs d'asile, minorités ethniques et autres) ; les handicapés, et notamment les handicapés mentaux ; c) les personnes touchées par la pauvreté urbaine et l'exclusion sociale, notamment les délinquants ; d) les groupes vivant dans des conditions matérielles difficiles ; e) les habitants de régions que des obstacles physiques ou géographiques rendent vulnérables. Inutile de préciser que ces conditions d'exclusion se cumulent souvent, débouchant sur une forme de marginalité sociale aggravée, qui fait qu'on a bien du mal, avant même de penser à une action en justice, à faire en sorte que ces citoyens-là soient conscients de leurs droits.

Si l'on veut améliorer l'accès aux droits d'individus ayant été marginalisés, il convient donc :

- de garantir l'universalité des droits sur le territoire européen en faisant en sorte qu'ils ne dépendent pas d'une authentification de statut (certificat de résidence, justification de revenus,

401 Melvyn P., « Obstacles à l'accès à la protection sociale en Europe », rapport pour le Conseil de l'Europe, Strasbourg 2000, révisé en 2001.

402 Cette commission n'existe plus depuis juin 2011. Elle a été remplacée par une nouvelle commission Démocratie, cohésion sociale et enjeux mondiaux.

etc.) – ce qui pourrait constituer une barrière contre la discrimination des personnes en situation de pauvreté. La loi pourrait ainsi garantir à chacun, quel que soit son statut, un accès à des biens essentiels – que nous pourrions qualifier de vitaux : soins médicaux de base, éducation des mineurs, nourriture et logement – comme le fait, par exemple, la région Toscane en Italie. Ce droit d'accès serait attaché à l'individu en tant qu'être humain, comme cela a été établi depuis plus de soixante ans dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

- d'autoriser les étrangers qui cherchent un emploi à entrer légalement en Europe. L'expérience de ces dernières décennies a montré que le refus de légaliser leur présence s'est traduit par une croissance concomitante du nombre des situations irrégulières et d'une sous-classe sociale, une sous-classe souvent associée à une origine ethnique, à qui est refusé l'accès aux ressources sociales disponibles et que l'on perçoit comme une menace pour la sécurité sociale et, du fait même de son exclusion, pour la sécurité physique et la propriété des citoyens. C'est pourquoi ceux qui cherchent un emploi devraient être autorisés, à certaines conditions qui doivent être acceptées, à séjourner légalement en Europe pendant le temps de cette recherche ;
- de ratifier et respecter la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs immigrés et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 45/158 du 18 décembre 1990. Comme nous l'avons déjà signalé, protéger les droits (sociaux, civils et politiques) des travailleurs immigrés est un devoir non seulement parce que ces droits sont universels, mais aussi pour éviter une régression des droits de tous les travailleurs, ceux-ci pouvant être facilement sapés par l'existence d'un groupe de personnes hautement exploitables, sous-payées et contraintes de travailler dans des conditions indécentes ;
- de prendre sérieusement en considération la demande, formulée par plusieurs pays d'origine, de « transférabilité » des droits sociaux (comme l'assurance-maladie) pour les immigrés. Il conviendrait en outre de promouvoir un nouveau système de *co-welfare* entre pays d'origine et pays d'accueil. Il existe déjà dans toute l'Europe un « *welfare* transnational » mis sur pied par des coopératives : ces expériences pionnières pourraient être encouragées et prises en charge par les gouvernements⁴⁰³.

Reste que, dans les faits, les Etats conditionnent l'accès aux droits à la détention officielle d'une résidence, ce qui marginalise les Roms et les personnes sans-abri. Il faut faire en sorte que l'exercice des droits cesse de dépendre de l'attribution d'une résidence officielle. Actuellement, l'accès à de nombreux services et droits, comme le droit de vote, reste souvent conditionné par la détention de cette « résidence ». Certaines des solutions pratiquées dans ce domaine pourraient être développées et transposées, comme la création de lieux matériels ou virtuels de même valeur juridique que les lieux privés (comme les rues Mariano-Tuccella à Bologne ou Libero-Leandro-Lastrucci à Florence), que chacun est autorisé à déclarer comme résidence officielle au moment de voter ou d'accéder aux droits.

Dans le même sens, tous les citoyens européens devraient avoir accès à des papiers d'identité. Leur possession est une passerelle pour accéder aux droits civils, politiques et sociaux. Un document d'identité est une condition pour voter, se prévaloir de la protection juridique, avoir une assurance santé, accéder à l'éducation, solliciter une aide sociale et travailler. Leur octroi ne devrait pas être conditionné par la possession d'une adresse. Les personnes sans abri doivent aussi d'une façon ou d'une autre être en mesure de recevoir leur courrier (à la poste ou auprès d'une organisation), y compris officiel comme les documents pour voter.

Par ailleurs, l'augmentation de leur charge de travail bureaucratique et administratif fait que les services sociaux deviennent d'un accès de plus en plus difficile et exigeant en temps. Une meilleure coordination entre les services et les structures publiques et de la société civile, comme cela a été proposé par le Conseil de l'Europe dans le cadre des contrats sociaux multipartites, ou le développement de guichets uniques pourraient faciliter les démarches des personnes en situation de pauvreté et de précarité, et limiter les gaspillages (dont la perte de temps). Sans compter que, comme le reconnaissent de plus en plus de travailleurs sociaux, les services d'assistance distribuent parfois des poires à des personnes qui réclament des fraises. Une meilleure adéquation entre demande et offre serait donc souhaitable pour éviter les frustrations et les gaspillages. En ce sens, il semble utile de promouvoir et de développer les processus d'évaluation participative de l'action sociale et de définition partagée du bien-être et du contenu des droits (voir le début de la troisième partie de cet ouvrage).

403 Pour un développement de cette proposition, voir Piperno F. et Tognetti Bordogna M., *Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Rome, 2012.

► Faciliter l'accès à la justice à l'aide de services juridiques gratuits

Le rapport CS-PS cité ci-dessus conclut que garantir l'accès à la justice, donc à des droits effectifs, ne passe pas seulement par le fait de prendre en charge les frais de procédure des personnes en situation de pauvreté. Toute une série d'actions sont nécessaires, en fonction des droits qu'il s'agit de protéger. Parmi celles-ci, le rapport retient comme hautement prioritaire le fait de créer les conditions d'un véritable accès à la justice – autrement dit de permettre aux titulaires de droits de savoir qu'ils peuvent les exercer. Car connaître ses droits est à l'évidence la première condition de leur exercice, donc une condition nécessaire de l'accessibilité.

Apprendre à mieux connaître les droits qu'il s'agit de faire appliquer n'est pas simple, car cela suppose que l'on soit en position d'exiger un accès à la justice. Alors que pour certains droits comme la sécurité physique, il existe une compréhension partagée de ce que signifie souffrir d'une injustice, pour d'autres le seuil de perception de l'injustice est beaucoup plus flou. Une violation de droits sociaux est moins simple à percevoir, car il est relativement difficile d'avoir une idée claire de qui a droit aux prestations sociales existantes. Les droits sociaux sont souvent compris par l'administration étatique comme des aides visant à compenser les désavantages subis par certaines catégories de population, qui sont à accorder à ceux qui remplissent certains critères (âge, composition de la famille, disponibilité à accepter des offres d'emploi, niveau de revenu, santé, statut juridique, etc.). Plus le nombre de conditions à remplir augmente, moins il est facile de réclamer. Le fait que l'on ne fasse pas valoir le droit, pourtant inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme, à un égal accès à la justice à un coût minime ou nul ne s'explique sans doute pas tant par une communication défailante que par la difficulté à comprendre des procédures trop complexes.

Il serait nécessaire de développer et de généraliser les activités réalisées par des associations, telles que *Avvocato di strada* et bien d'autres organisations à travers l'Europe, qui consistent à aller au-devant des personnes victimes de la pauvreté (personnes sans abri, demandeurs d'asile, etc.) pour leur permettre de connaître leurs droits et leur apporter un soutien juridique gratuit. En parallèle, la généralisation des recours collectifs (*class action*) pourrait faciliter l'accès des personnes en situation de pauvreté aux tribunaux. En effet, ce type d'action permet à un groupe de personnes de dénoncer une violation de leurs droits en limitant les coûts et les risques que comporte une procédure de ce type lorsqu'elle est engagée par une personne en situation de pauvreté isolée.

De bonnes connaissances juridiques devraient aller de pair avec une protection sociale dépourvue d'ambiguïtés. Il faut mettre fin aux discours sur les pauvres non méritants. Les agents des services publics doivent faire passer le message selon lequel chacun a droit à la santé, donc aux soins médicaux ; à une vie décente, donc à une nourriture et un logement adaptés ; au repos et au respect, à la culture et à la reconnaissance, ainsi qu'à l'expression politique, donc à la possibilité de revendiquer ses droits et de protester.

► Mettre en place en Europe un large réseau d'observatoires des discriminations

La sensibilité politique aux discriminations semble s'étioler en Europe. Des personnalités médiatiques ou politiques, des membres du gouvernement, des professeurs et des travailleurs sociaux violent ouvertement et régulièrement les droits de certains groupes de population à travers leurs actes et leurs propos haineux, leurs déclarations ethnicistes ou racistes – et tout cela reste impuni. Les institutions publiques, les ONG, etc., doivent adopter une politique de tolérance zéro envers toute forme de racisme, de sexisme, d'âgisme, de discrimination, de stigmatisation ou de violence envers les Roms, les immigrés, les personnes en situation précaire.

La Directive du Conseil européen 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à « la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique », après avoir établi que « le principe d'égalité requiert une protection judiciaire adéquate contre les rétorsions » (article 20), affirme que « la protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique serait elle-même renforcée par l'existence d'un ou de plusieurs organismes dans chaque Etat membre ayant compétence pour analyser les problèmes en cause, étudier les solutions possibles et apporter une assistance concrète aux victimes ». Dans l'esprit de cette directive, de nombreux « observatoires » contre les discriminations ont été créés dans divers pays de l'UE. Mais cet outil a besoin d'être développé et amélioré. L'installation de nouveaux observatoires devrait se faire de façon décentralisée, en collaboration avec les autorités locales et les organismes non gouvernementaux ayant une expérience dans le domaine. Il faudrait ainsi encourager la mise en place de « points antidiscrimination » fournissant localement une assistance aux victimes.

C'est ce type de stratégie qu'a adopté l'Unar (Uffizio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) en Italie : il a mis en place des « antennes territoriales », souvent gérées par des ONG locales et des associations citoyennes (le rôle de médiation étant toujours assuré par les administrations locales). Au moyen d'une base de données commune à toutes, chaque antenne collecte les plaintes (qui peuvent être anonymes) de victimes de discriminations dans le domaine social, civil ou politique. Puis vient le travail de médiation, quand il est praticable, ou de protection juridique. Les antennes peuvent aussi lancer des campagnes de « conscientisation » (dans les écoles, les hôpitaux et tous les lieux d'une certaine importance) et contrôler le contenu des règlements locaux afin de s'opposer à tout profil discriminatoire⁴⁰⁴. Pour que leur action soit efficace, ces structures doivent pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et s'intégrer dans un réseau national officiel de lutte contre les discriminations. Le « modèle Unar » est le produit d'une expérience intéressante d'observation systématique qui pourrait être généralisée à l'Europe entière, en tenant compte de l'importance de garantir l'indépendance politique de ces structures.

En lien avec la question de l'accès aux droits, voici à présent quelques propositions visant à mieux faire entendre la voix des personnes en situation de pauvreté grâce à la consolidation des processus démocratiques mis en place localement.

3.1.2. Propositions visant à consolider les processus démocratiques

► Faire naître à l'échelle locale des processus démocratiques qui aient un véritable impact sur les choix politiques

Des travaux comparatifs à l'échelle internationale montrent comment des personnes vivant dans la misère et la précarité arrivent à prendre une part active à des processus démocratiques participatifs lorsqu'ils découvrent l'intérêt que cela représente pour eux, autrement dit lorsqu'il apparaît qu'il est possible de résoudre par ce biais certains problèmes concrets de la vie quotidienne (depuis la carence d'infrastructures ou de services en zone urbaine jusqu'à l'absence d'eau courante ou de terre disponible en zone rurale). « S'ils se sont impliqués dans le processus, ce n'est pas parce qu'ils voulaient faire passer des motions, mais parce qu'ils cherchaient à obtenir une infrastructure pour leur région et à améliorer leurs conditions de vie », fait remarquer Abers dans son commentaire du budget participatif à Porto Alegre⁴⁰⁵.

En Europe, de nombreuses initiatives ont été prises pour tenter de « démocratiser la démocratie », au niveau local essentiellement. Toutefois, un processus véritablement démocratique (qui ne soit donc pas simplement consultatif, voire un moyen de légitimer des décisions déjà prises ailleurs) doit satisfaire à certaines conditions minimales :

- la première de ces conditions, c'est que la participation doit avoir pour objectif de retrouver ce qu'il y a de profondément démocratique dans le fait de décider de priorités sociétales. Pour cela il faut au départ pouvoir prendre connaissance des préférences, des perceptions et des attentes des différents groupes sociaux, et les traiter sur un pied d'égalité. Pour revenir à l'exemple des critères du bien-être en matière d'alimentation présenté au début de la troisième partie de cet ouvrage, décider de priorités – en l'occurrence choisir de répondre aux besoins de ceux qui fouillent dans les poubelles pour se nourrir plutôt que de ceux qui ont les moyens d'acheter des produits biologiques – suppose que l'on se demande quels changements et quelles formes d'engagement sont nécessaires pour que chacun accède également aux conditions du bien-être, dans une véritable quête de progrès sociétal, autrement dit de lutte contre la polarisation⁴⁰⁶ ;
- la deuxième condition, c'est que la participation s'applique à tous les niveaux : depuis l'étape de la conception jusqu'à celle de la délibération, où l'on décide de l'importance relative des problèmes et des priorités⁴⁰⁷. Il s'agit donc de donner aux personnes le pouvoir de peser sur les décisions, un pouvoir qui ne doit pas être insignifiant, faute de quoi la participation risque de n'être plus qu'un jeu et une perte de temps ;

404 L'Observatoire anti-discriminations vénitien, en Italie, est un exemple concret : <http://antidiscriminazionivenezia.wordpress.com/>.

405 Abers R. N., « Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen », in Fung A. et Wright E. O. (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres-New York, 2003, p. 204.

406 Voir à cet égard la définition et l'analyse du concept de progrès sociétal proposées par le Conseil de l'Europe in Conseil de l'Europe, *Engager les citoyens et les communautés dans le progrès vers le bien-être de tous – Guide méthodologique*, Strasbourg, 2010.

407 La participation intervient à toutes les étapes de la procédure : initiative, conception, prise de décisions, vérification. Il y a plusieurs étapes dans la procédure participative : choix d'une direction ; définition de normes, programmation, prise de décisions relatives à la viabilité de l'action ; rédaction et conception ; soumission de la proposition ; influence réelle sur la décision ; vérification et suivi. Voir Allegretti U., « Democrazia Partecipativa », in Allegretti U. (dir.), *Democrazia Partecipativa. Esperienze e Prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florence, 2010, p. 38.

- troisième condition : si l'on veut que le processus permette de satisfaire des besoins tangibles, la participation ne doit pas se limiter à des questions marginales ou périphériques (les activités dites « de façade »), mais porter sur des questions essentielles comme l'accès à des conditions de vie décentes, à des espaces publics décentes, aux biens communs, etc. ;
- quatrième condition : la participation doit être conçue comme un processus politique permanent, pas comme un événement occasionnel.

Une fois qu'il a été bien établi que ce type de processus n'est pas un moyen de donner plus de pouvoir à ceux qui en ont déjà (les détenteurs de richesses, ceux qui ont accès au savoir et à l'enseignement supérieur), il faut arriver à promouvoir des modèles participatifs qui fassent véritablement place aux citoyens les moins bien dotés en ressources matérielles et en pouvoir politique, de façon à ce que les nouvelles institutions d'élaboration politique deviennent des enceintes où les groupes les plus pauvres, ainsi que les minorités nationales et ethniques, soient représentés, où leurs voix soient entendues et qui, de ce fait, soient capables de contribuer à une répartition des ressources socialement et géographiquement effective. Il s'agit à la fois de permettre la promotion par le bas de processus participatifs et de sélectionner des procédures ciblées et des critères visant explicitement, et avant toute autre chose, à la justice sociale. On peut par exemple choisir ses critères et ses indicateurs en fonction de l'objectif du bien-être de tous, comme le propose le Conseil de l'Europe, car cela permet de concevoir une répartition des ressources publiques en fonction des besoins et des aspirations des différents groupes ou régions⁴⁰⁸ (ce qui évite une concentration des investissements sur certaines classes sociales ou sur certains quartiers ou régions)⁴⁰⁹. Si l'outil participatif doit permettre de trouver des solutions aux situations inévitables, il faut trouver le moyen de faire en sorte que les secteurs les plus faibles prennent part au processus sur un pied d'égalité. En d'autres termes, il faut éviter de regrouper les secteurs les plus pauvres de la population dans des enceintes participatives spécifiques, et commencer par reconnaître qu'il existe des différences de pouvoir qu'il s'agit d'éliminer. Pour cela, il faut adopter des règles claires (affichage des heures de réunion, simplicité dans l'expression des perceptions et des besoins, simplicité dans la formulation des synthèses et des conclusions) qui ne pénalisent pas ceux qui sont désavantagés par des conditions de vie difficiles, des horaires de travail élastiques ou une certaine difficulté à formuler leurs aspirations. En bref, il s'agit de mettre au point une méthode procédurale qui fasse une part égale à tous les habitants d'un même territoire⁴¹⁰.

La méthodologie Spiral, conçue par le Conseil de l'Europe (présentée au début de la troisième partie de cet ouvrage), vise à créer des processus participatifs au niveau local qui s'inscrivent dans cette perspective. Elle permet d'associer les différents groupes sociaux – les personnes en situation de pauvreté comme les autres, entrepreneurs, travailleurs indépendants et administrateurs civils compris – pour définir des objectifs de bien-être pour tous.

En principe, les processus participatifs sont en eux-mêmes une invitation à s'engager concrètement dans l'action et le partage des responsabilités sociales. Toutefois, l'engagement des acteurs les plus faibles ne peut être escompté, et celui des plus forts encore moins. Plusieurs facteurs vont en effet à l'encontre d'un engagement citoyen de long terme en faveur d'une quête de justice sociale. Parmi ces facteurs, retenons :

- l'extrême fragmentation des sociétés, qui permet de faire des choix et d'agir sous le « voile de l'ignorance », autrement dit sans rien savoir de la perception des choses et des aspirations des autres groupes sociaux avec lesquels on partage un même espace de vie ;
- l'impossibilité, du fait de cette fragmentation, de définir des objectifs communs et des priorités sociétales, notamment lorsque les autorités ne font pas montre d'assez de conviction dans la défense de l'intérêt général et de la justice sociale ;

408 Dans le cas du budget participatif brésilien, un indicateur de qualité de la vie est pris en compte. La municipalité de Belo Horizonte, par exemple, le calcule pour chaque quartier de la ville sur la base de 50 paramètres.

409 A São Paulo, au Brésil, la majorité des délégués au processus de budget participatif sont choisis dans les quartiers défavorisés. Voir Sanchez F., «O Orçamento Participativo de São Paulo (2001-2004) : uma Inovação Democrática», in Avritzer L. (dir.), *A Participação em São Paulo*, Edunesp, São Paulo, 2004.

410 L'élaboration de budgets participatifs poursuivant explicitement des objectifs de justice sociale, précédée de la définition d'indicateurs de bien-être à l'échelle locale (ou d'autres paramètres objectifs accompagnés d'obligations d'investissement au profit des groupes sociaux démunis et des quartiers défavorisés), est une forme plus inclusive de démocratie et de redistribution, si on la compare aux inégalités et aux injustices préexistantes. Des procédures adaptées sont nécessaires, telles que l'attribution de «points» supplémentaires aux propositions qui concernent des zones où le manque de logements et d'infrastructures est le plus criant, ou à ceux qui organisent des assemblées publiques dans les quartiers défavorisés moins bien desservis par les transports publics. Une part significative du budget municipal doit être soumise aux décisions prises dans le cadre de processus participatifs et publics organisés de façon cyclique et structurée (assemblées de quartier, assemblées thématiques, création d'un conseil du budget participatif). A Porto Alegre, cette part est de 20 %, ce qui permet de satisfaire environ un tiers des demandes formulées par les habitants. Voir Baiocchi G., «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory», *Politics and Society*, n° 1, 2001, p. 43-72.

- la perte de confiance en ses propres capacités à transformer la société, notamment dans le cas de citoyens rendus vulnérables par des conditions de vie difficiles ;
- la difficulté à repérer les ressources qui pourraient satisfaire les besoins, en raison notamment de l'étiollement du sens du collectif et des pratiques coopératives traditionnellement associées aux biens communs.

Pour toutes ces raisons – et pour d'autres, comme la criminalisation de la pauvreté – il est indispensable, si l'on veut que le processus participatif ait un effet transformateur, de recourir à des méthodes capables d'aider à reconstituer le « continuum » social, autrement dit à comprendre les relations d'interdépendance entre groupes sociaux et les conséquences que les choix des uns – notamment des plus forts – ont sur la vie des autres – notamment des plus faibles. En conclusion, la suppression des situations d'injustice, et notamment de la pauvreté, passe nécessairement par l'activation des formes d'expression des groupes les plus faibles. Mais elle suppose aussi que soient restaurés le sens du bien commun et la confiance des citoyens en leurs capacités transformatrices.

► Transformer les services publics en « biens communs » (« commonisation »)

Transformer les services publics en « biens communs », c'est d'abord et avant tout les gérer sans se soumettre à la logique du profit, donc en tant que biens communs auxquels chacun doit avoir également accès, quelles que soient ses capacités financières. Autrement dit, les services publics « commonisés » servent à satisfaire les besoins essentiels et à permettre le plein exercice des droits fondamentaux.

Mais cette transformation suppose aussi que soient démocratisés les modes de gestion des services publics. Il s'agit de créer les conditions permettant aux personnes concernées (sans distinction de statut social) de prendre une part active aux définitions de priorités et à l'organisation des services. Ce processus graduel de transformation peut s'appuyer sur des modèles expérimentaux et devrait satisfaire à deux exigences au moins : premièrement, que participent au conseil d'administration des représentants des citoyens actifs, des mouvements populaires, des ONG et des employés des services ; deuxièmement, que soient adoptées des formes participatives d'autoévaluation des résultats.

L'autoévaluation participative suppose que l'ensemble des acteurs (bénéficiaires, prestataires, administrateurs, etc.) aient pris connaissance de l'impact des services et des actions entreprises pour pouvoir ensuite décider des priorités à adopter pour les améliorer. C'est ce qu'a fait par exemple le lycée Albert-Schweitzer de Mulhouse : professeurs, administrateurs, élèves, parents et personnel d'entretien ont, dans le cadre de la méthodologie Spiral, pratiqué une évaluation participative de l'établissement puis décidé ensemble de la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'amélioration du bien-être de tous au sein du lycée.

La même méthode peut être adoptée pour les services sociaux ou les structures d'insertion, à condition que le point de vue des usagers soit mis en valeur, de façon à ce qu'ils s'expriment librement (sans avoir à craindre d'éventuelles conséquences fâcheuses) et puissent prendre part aux décisions concernant les modifications à apporter. L'intérêt de ces processus, c'est de faire découvrir aux participants les différentes étapes de la gestion commune d'un bien. C'est pourquoi l'autoévaluation participative⁴¹¹ doit être suivie de la mise en œuvre des améliorations décidées comme prioritaires, puis de leur réévaluation au terme d'une période définie en accord entre tous les participants. En l'absence d'un tel cycle (évaluation participative, action concertée, réévaluation participative), la participation des acteurs se réduit à un exercice superficiel occasionnel, qui ne contribue pas à l'apprentissage des modes de gestion et d'action communes.

Dans le domaine de la gestion de l'eau, un exemple de bonne cogestion participative nous est fourni par la ville de Cordoue, où le processus de « commonisation » des services d'approvisionnement en eau (Emasca) a démarré en 1979. Le conseil d'administration est constitué de représentants nommés par le conseil municipal, par les salariés de la compagnie des eaux et par le « conseil des mouvements de la société civile », où les associations de quartier (auxquelles adhèrent 13 % des citoyens) jouent un rôle crucial. Dans cette structure participative, un système de transparence permet aux citoyens qui ne sont pas des délégués officiels de suivre le processus de prise de décisions et d'y contribuer en donnant leur opinion⁴¹².

411 Sur la méthode d'évaluation participative proposée par le Conseil de l'Europe, voir le site WikiSpiral sur <https://wikispiral.org/>.

412 Voir Ortega de Miguel E. et Sanz Mulas A., *Water Management in Córdoba (Spain): A Participative, Efficient and Effective Public Model*, 2005, extrait accessible sur www.tni.org/books/waterspain.pdf.

Après avoir présenté des propositions visant à améliorer l'effectivité des droits humains et de la démocratie, nous proposons d'explorer des pistes pour garantir la « sécurité » de tous (matérielle et immatérielle), dans une perspective de biens communs et en évitant le gaspillage.

3.2. Propositions visant à garantir la sécurité de tous, dans une perspective de biens communs et de lutte contre le gaspillage

Les propositions qui suivent visent à garantir un accès égal aux ressources dans une perspective de biens communs, afin d'assurer la « sécurité » de tous – telle que définie dans la première partie de cet ouvrage – et de créer ainsi les conditions nécessaires pour que des processus démocratiques plus égalitaires puissent voir le jour.

3.2.1. Propositions visant à réduire les inégalités et à garantir un égal accès aux ressources matérielles et immatérielles

► Garantir un égal accès à des services éducatifs et de santé de qualité

Une meilleure répartition des services permettrait de réduire les inégalités et de garantir sur le long terme l'exercice des droits humains en facilitant la mobilité sociale. Sans compter qu'un accès mieux partagé profite non seulement aux groupes sociaux souffrant le plus de la pauvreté et de la précarité, mais également aux autres, qui ont ainsi accès à des services de meilleure qualité et à un cadre de vie plus sûr et facteur de cohésion⁴¹³.

Santé et éducation sont deux éléments essentiels de la vie de tout individu, c'est d'elles que dépend l'avenir de notre société. La fonction « démocratisatrice » des dépenses publiques de santé et d'éducation doit donc être reconnue et renforcée. Il y a, nous l'avons vu, deux sortes de droits qu'il convient de protéger et de garantir dans ces domaines : le premier est le droit d'accès, le second, le droit à bénéficier de la même qualité de services que tout le monde. L'évolution vers des financements publics moins progressifs et vers un recours plus marqué aux marchés privés, dans un contexte où les revenus du marché sont affectés par de fortes inégalités, fait qu'il est encore plus difficile pour un nombre croissant de personnes d'atteindre des niveaux de vie décents. Si la qualité de l'éducation et des soins doit dépendre de la capacité des individus à se les offrir, il faut s'attendre à une aggravation de la polarisation, les meilleures écoles et les meilleurs soins étant réservés aux citoyens les plus aisés, qui consolideront ainsi leur position.

Faire des propositions de politique dans ces domaines n'est pas chose facile, car cela suppose que les spécificités nationales aient été analysées, ce qui dépasse le cadre de cet ouvrage. Nous nous limiterons donc à quelques orientations très générales, accompagnées au passage de quelques remarques.

Pour ce qui concerne le droit d'accès, nous insistons sur la nécessité d'offrir des systèmes d'éducation et de soins publics et gratuits, donc inclusifs et accessibles. Cela passe par plusieurs étapes : 1) investir dans la construction de dispensaires, d'hôpitaux, d'écoles et d'universités de bonne qualité, répartis sur tout le territoire, sans distinction entre quartiers riches et quartiers pauvres, et accessibles à chacun quels que soient ses revenus ; 2) investir dans des infrastructures et des ressources permettant de lever les obstacles au libre accès, qu'ils soient matériels, comme ceux qui s'opposent au déplacement des handicapés, ou immatériels, comme la fracture numérique ou les barrières de langage ; 3) agir contre la réduction du nombre de professeurs et de praticiens qualifiés, et promouvoir la formation continue des instituteurs et du personnel des hôpitaux ; 4) agir avec décision pour éviter la marginalisation des enfants sur la base de leur origine ethnique, de leur foi, de leur culture ou de leur condition matérielle, ce qui veut dire aussi affecter certaines des ressources de la communauté à la satisfaction des besoins en matière de soins et d'intégration ; 5) réduire les coûts liés à l'éducation et à la santé, comme les médicaments, les livres et les transports, en faisant un meilleur usage des ressources existantes ; 6) associer des usagers à l'autoévaluation participative visant à définir les priorités en matière d'amélioration de la qualité ; 7) explorer et encourager des modes d'apprentissage informels, comme le *peer-to-peer*, internet, le travail en réseau, etc., et mettre en valeur les multiples expériences et méthodes d'accès au savoir. Là où il n'y

413 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level*, op. cit.

a pas de fracture numérique qui soit source d'exclusion, l'accès à l'éducation peut être amélioré en recourant aux nouveaux médias et aux solutions offertes par la technologie de pointe qui ouvrent les classes sur l'extérieur, aux possibilités qu'offre internet de se former et d'accéder au savoir sans rien déboursier, comme les cours et les interactions élève-professeur *on line*.

Pour ce qui concerne le droit à la qualité, il s'agira, conformément à notre proposition d'un système progressif de financement des dépenses publiques : d'augmenter la part du PIB consacrée aux dépenses en matière de santé et d'éducation en recourant à une fiscalité progressive⁴¹⁴ ; d'améliorer l'efficacité des institutions publiques par d'autres moyens que la seule minimisation des coûts. Trop souvent, le nombre d'élèves par enseignant, que l'on peut effectivement considérer comme une mesure de la qualité de l'enseignement, ainsi que le nombre de lits d'hôpital par habitant sont sacrifiés sans que soient pris en compte les impacts négatifs collatéraux de telles mesures. L'optimisation des coûts peut être obtenue par une remise à plat des modes d'organisation et des procédures administratives, pas par des coupes budgétaires.

Répétons-le, instaurer l'équité en matière d'accès à l'éducation n'est pas un simple enjeu de justice sociale : c'est aussi la condition indispensable d'un développement soutenable de nos sociétés, même d'un point de vue strictement économique. Promouvoir l'éducation est en effet le meilleur moyen d'encourager la mobilité sociale, qui doit devenir un objectif fondamental et une priorité politique.

Les différences de capacités entre enfants apparaissent pour l'essentiel à un très jeune âge, et ce n'est qu'à travers une action publique intervenant très tôt dans la vie de l'enfant que l'on peut espérer parvenir à l'égalité des chances pour tous⁴¹⁵. Il s'agit donc d'investir tout particulièrement dans l'éducation des jeunes enfants. Il est en outre prouvé que le fait d'accorder des ressources éducatives supplémentaires aux familles des enfants désavantagés est un moyen efficace et peu coûteux de promouvoir l'égalité des chances en matière scolaire. La mobilité sociale est ce qui permet d'éviter la reproduction des divisions de classe et de donner à ceux qui le veulent la possibilité de faire des études poussées.

Dans le domaine des services de santé, garantir la qualité, cela veut dire : faire en sorte que chacun puisse en bénéficier sans trop attendre, qu'il s'agisse d'un examen de laboratoire ou de rendez-vous avec un spécialiste ; garantir y compris aux plus pauvres l'accès aux soins dentaires et optiques ainsi qu'aux traitements nécessaires en cas de maladie grave ; enfin, s'assurer que les régions les plus pauvres ne sont pas dépouillées de leurs services de santé, au moins des plus essentiels.

Garantir un accès équitable par le biais des biens communs (voir les chapitres précédents de cet ouvrage) passe par le fait d'écouter ce qu'ont à dire les usagers des services et les professionnels (praticiens, professeurs) et de prendre cela en compte dans les processus de prise de décisions, ce qui signifie aller vers une gestion plus démocratique de ces services (proposition que nous avons développée sous l'intitulé « transformation des services publics en biens communs »).

Enfin, pour ce qui est de l'accès aux médicaments, il s'agit de promouvoir les génériques à bas prix et de mener des campagnes contre le gaspillage, au niveau de l'ordonnance médicale comme de la consommation. Des systèmes de récupération des médicaments non consommés sont à mettre en place, qui devraient aussi permettre de faire prendre conscience de la non-soutenabilité des formes de consommation qui encouragent le gaspillage. Nous développerons cette idée dans la proposition consacrée à la réutilisation des ressources.

► Garantir un égal accès à un logement de qualité

Le droit au logement est inscrit dans de nombreux textes internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴¹⁶ ou encore la Charte sociale européenne⁴¹⁷. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies⁴¹⁸ en fait un droit à « un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité », donc permettant de jouir de « suffisamment

414 Sur ce sujet, voir plus loin nos propositions concernant le système fiscal.

415 Voir Cunha F. et Heckman J. J., «The Economics and Psychology of Inequality and Human Development», *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, n° 2-3, 2005, p. 320-364 ; et Heckman J. J. et *et al.*, «Understanding the Mechanisms Through which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes», à venir sur *American Economic Review*.

416 Organisation des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948, art. 25, accessible sur www.un.org/fr/documents/udhr/.

417 Article 31 de la Charte sociale européenne révisée, Conseil de l'Europe, 1996, <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/163.htm>.

418 Organisation des Nations Unies, Codesc, *Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant*, Doc. E/1992/23, annexe III à 114 (1991), accessible sur www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general_comments/4_gc.html.

d'intimité et d'espace, d'une bonne sécurité, d'un éclairage et d'une aération convenables, d'infrastructures de base appropriées et d'un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels – tout cela pour un coût raisonnable ». A la fin des années 2000, ce droit était encore loin d'être une réalité pour plusieurs millions de personnes en Europe. En France, par exemple, plus de 250 000 personnes⁴¹⁹ étaient privées de logement et 2,9 millions vivaient dans des logements privés de confort ou surpeuplés⁴²⁰. S'il est difficile de fournir de but en blanc des solutions permettant de garantir ce droit à tous, des pistes peuvent être explorées pour améliorer la situation et faciliter l'accès égal à un logement de qualité.

Pour ce qui est de l'accès effectif à un logement de qualité, il est nécessaire de se pencher sur les raisons immédiates qui font qu'une personne se retrouve sans logement. Si, dans certains cas (rupture avec la famille, séparations, etc.), il paraît difficile de trouver rapidement une solution, dans d'autres il s'agit de situations plus prévisibles qui pourraient faire l'objet d'actions préventives. A leur sortie de prison, par exemple, les anciens détenus n'ont pas toujours de lieu où se loger : des mesures de transition ou d'accompagnement pourraient faciliter leur passage hors des murs. Quant aux expulsions, elles ne devraient se pratiquer qu'en dernier recours et seulement lorsque à été trouvée une autre solution de logement décent pour la personne ou la famille concernée. Il en va de même pour ce qui touche au démantèlement des camps de Roms ou des campements de migrants.

Alors que se multiplient les situations de détresse, des milliers de logements restent inoccupés, voire abandonnés. En 2011, le réseau Empty Homes estimait à près de 930 000 le nombre de logements vides au Royaume-Uni, dont 350 000 depuis très longtemps⁴²¹. Le décompte des maisons et sites abandonnés, que pratique également le réseau [Im]possible Living⁴²² en Italie, met en exergue le paradoxe de notre société qui abandonne, gaspille ou sous-utilise certaines ressources auxquelles certaines personnes, de leur côté, n'ont pas accès. Comment faire un meilleur usage de ces ressources tout en facilitant l'accès à ceux qui en sont privés ? A côté des occupations (ou squats) qui peuvent à terme être reconnues d'utilité publique par les pouvoirs publics⁴²³, d'autres formes de médiation moins conflictuelles peuvent être développées, telles les mesures d'encouragement aux initiatives offrant un hébergement à moindre coût en échange de travaux de réparation et d'entretien du logement jusque-là sous-utilisé. Des dispositions fiscales ou légales pourraient également décourager la possession de plusieurs logements et leur sous-utilisation, et inciter par là les propriétaires à mettre leurs biens à disposition de la communauté pour un moindre coût. La « réquisition douce » pratiquée par la Région wallonne⁴²⁴ pourrait en cela servir d'exemple.

Dans certains cas, l'habitat collectif peut également permettre de réduire les coûts et faciliter l'accès à un logement. Si la colocation est souvent pratiquée par les étudiants européens, elle n'est que rarement envisagée dans le cadre de politiques sociales. Pourtant, cette forme de logement partagé, tout comme le *co-housing* et d'autres types d'habitat collectif, peut favoriser la création de liens sociaux et combattre l'isolement dont souffrent bien des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. Le logement intergénérationnel solidaire⁴²⁵ pratiqué en France, par exemple, permet à de jeunes étudiants d'être hébergés à moindres frais chez des seniors en échange d'une présence et de petits services ne pouvant remplacer les services professionnels d'aide à la personne, ce qui toutefois ne doit pas se faire sans le consentement de l'intéressé. Il arrive en effet que des personnes soient poussées à accepter des solutions qui ne leur conviennent pas, sans que d'autres possibilités aient été explorées. Au moment de prendre des décisions en matière de logement, il est essentiel de prendre en compte les aspirations des personnes concernées. C'est pourquoi il semble utile, dans la recherche de solutions en matière de logement, de développer des processus participatifs et de s'intéresser au contexte social.

Si l'on part du principe qu'être logé décentement est un droit fondamental et inviolable qu'il faut faire respecter, il faut donc, comme cela a été indiqué dans la deuxième partie de cet ouvrage, réduire les inégalités d'accès sans négliger la question de la qualité. Pour lutter contre la ghettoïsation et la multiplication de quartiers mal desservis, il convient ainsi de privilégier la mixité

419 Parmi elles, 33 000 vivaient entre la rue et les dispositifs d'hébergement d'urgence, 100 000 étaient accueillies pour un temps plus long dans des services d'hébergement social ou dans un logement bénéficiant d'un financement public, et 117 000 recouraient à des solutions individuelles.

420 Statistiques de l'Insee. Voir Briant P. et Donzeau N., «Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000», *Insee Première*, n° 1330, 2011, accessible sur www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1330.

421 Voir le site du réseau : www.emptyhomes.com/statistics-2/.

422 Voir le site du réseau : www.impossibleliving.com/.

423 Exemples : le collectif du 123 rue Royale à Bruxelles (www.123rueroi.be) ou le projet Maison Mimir à Strasbourg (<http://chezmimir.hautetfort.com>).

424 Voir le site www.charleroi.be/logements-inoccupes-les-premiers-resultats-encourageants-la-requisition-douce.

425 Voir, par exemple, le réseau du LIS : <http://artoit2generations.free.fr/Reseau.htm>.

sociale y compris au sein d'un même ensemble d'habitations. L'accessibilité et la qualité des espaces publics et communs situés dans le voisinage peuvent favoriser ou au contraire limiter l'échange entre personnes vivant dans un même cadre d'habitation. Mais c'est surtout la mise en place de processus participatifs au sein d'un même ensemble résidentiel qui peut faciliter l'échange, la résolution de conflits et favoriser la création de liens sociaux. Par ailleurs, le fait d'envisager le logement comme un bien commun offrant à chacun la possibilité de donner son point de vue peut permettre de trouver des solutions multiples, en favorisant la prise en compte des préférences culturelles, forcément diverses dans nos sociétés plurielles – alors que des modèles imposés peuvent aisément aller à l'encontre de la culture des personnes à loger.

Les *Community Land Trusts* (CLT) constituent un modèle intéressant en cela qu'ils considèrent le logement comme un bien commun. Cela leur permet d'offrir des moyens de se loger à des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour louer ou acheter par elles-mêmes. Ainsi constituent-ils, semble-t-il, une solution simple aux injustices et inégalités engendrées par une économie de marché volatile, en faisant en sorte que la terre échappe au marché spéculatif et soit gérée comme un bien commun : en empêchant que le prix des logements soit fixé par le marché, ils maintiennent celui-ci à un niveau abordable, assurant aux propriétaires de logements une forme de sécurité et un traitement équitable. Les CLT sont fondés sur un système de contrat entre propriétaires de la terre d'une part, du logement d'autre part. L'achat du logement se fait de manière conventionnelle : le propriétaire doit rembourser l'emprunt contracté à la banque, payer une taxe foncière et pourra léguer en héritage son logement. Mais il y a deux grosses différences : d'une part, c'est le CLT qui est propriétaire de la terre sur laquelle sont construits les logements ; d'autre part, une clause du contrat de location de la terre stipule qu'en cas de revente du logement, l'acheteur ne peut être qu'une autre personne aux revenus modestes. Le CLT est contrôlé démocratiquement et généralement géré par un conseil d'administration constitué à proportions égales de résidents, de représentants des pouvoirs publics et de membres de la communauté environnante. Ce modèle suppose un engagement ferme en faveur de l'ouverture à de nouveaux adhérents, d'une gouvernance inclusive et de l'obligation de rendre directement des comptes à la communauté concernée.

Ces quelques pistes nous amènent à aborder un élément qui joue un grand rôle dans la qualité du logement : l'accès à l'eau et à l'énergie.

► **Garantir l'accès à un « minimum vital » de biens communs matériels comme l'eau et l'énergie**

L'accès aux deux biens communs fondamentaux que sont l'eau potable et l'énergie devrait être garanti à tous et, tout aussi important, être accompagné d'une offre substantielle : un niveau de consommation minimal devrait être assuré à tous gratuitement, ce qui veut dire que tous les citoyens devraient pouvoir disposer d'une certaine part de ces biens communs indépendamment de leur capacité à payer. Il est de la responsabilité de l'ensemble de la société d'assumer les coûts que suppose la mise en pratique de ce droit universel d'accès à des services indispensables à des conditions de vie dignes.

Savoir à quel niveau doit être fixée la quantité minimale d'eau et d'électricité à garantir par jour à chaque habitant est donc une question cruciale. L'OMS a estimé la quantité d'eau indispensable pour couvrir les besoins d'hygiène et de nutrition à cinquante litres par jour et par personne. Des calculs similaires peuvent être faits pour le gaz et l'électricité. En parallèle, il faut décider de tarifs permettant de couvrir la maintenance, la recherche et l'innovation. Concernant la consommation domestique, l'autorité régulatrice devrait établir une grille de tarifs tenant compte du revenu et de la composition des ménages mais pénalisant la surconsommation, pour répondre aux exigences environnementales de restriction du gaspillage. Dans la plupart des cas, il y a actuellement deux éléments dans le prix facturé : une somme variant en fonction du volume consommé, selon un tarif qui peut être soit constant, soit croissant avec la consommation⁴²⁶, et une somme fixe censée couvrir les frais de connexion au réseau et qui peut être considérée comme un droit d'accès⁴²⁷. Si l'on veut que l'accès soit garanti à tous, il ne peut y avoir de droit d'accès, et un « forfait social » de consommation sans frais doit être instauré. De plus, en cas de retard de paiement de la part de consommation dépassant

426 On ne trouve de tarifs volumétriques décroissant avec la consommation, donc encourageant une forte consommation aux dépens de la soutenabilité, que chez certains fournisseurs américains.

427 En Hongrie, en Pologne et en République tchèque, il n'y a pas de somme fixe, mais le tarif volumétrique est constant. L'enquête menée en 2008 par Global Water Intelligence fait apparaître que, dans la moitié des cas observés, les tarifs volumétriques sont constants et, dans l'autre moitié des cas, ils augmentent par tranches. Seules certaines régions de Belgique et d'Afrique du Sud offrent un tarif qui augmente par tranches avec une première tranche gratuite. Chose étonnante, la Norvège et le Royaume-Uni pratiquent pour l'eau un système de forfait qui déconnecte totalement le prix de la consommation, ce qui peut nuire à la soutenabilité et se traduit par un droit d'entrée élevé.

le forfait, le fournisseur doit pouvoir limiter la fourniture au niveau minimal de subsistance, mais en aucun cas la suspendre totalement.

L'accessibilité n'est cependant pas qu'une question de prix, il s'agit aussi d'extension des réseaux de fourniture aux zones rurales reculées. Il faut en effet éviter les discriminations géographiques et faire en sorte que le service bénéficie à toute la population.

Enfin, une régulation stricte doit être appliquée de façon à décourager la surconsommation et à préserver ainsi la durabilité du service. Outre l'instauration de plafonds et de tarifs progressifs de consommation, il convient, si l'on veut préserver les biens communs pour les générations futures, de mobiliser les ressources morales des citoyens, autrement dit leur capacité à répondre ensemble à un défi sociétal. L'encouragement à l'épargne volontaire de l'eau mis en œuvre entre 1995 et 1998 par Antanas Mokus, alors maire de Bogotá, constitue un exemple de ce qui peut être fait⁴²⁸.

Divers mouvements et plates-formes politiques ont proposé ce type d'approche – voir par exemple la loi d'initiative citoyenne⁴²⁹ soumise en 2007 au Parlement italien par le Forum italien des mouvements pour l'eau, qui a recueilli environ un demi-million de signatures –, et en 2010 un premier pas été fait vers la pleine reconnaissance du droit d'accès à l'eau pour tous : l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré que « le droit à une eau salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie ». Bien que non contraignante, cette déclaration ouvre la voie à l'inscription dans le droit international du droit à des services de base, et représente un premier pas vers sa mise en pratique. Dans la déclaration, il est également dit que des droits sur une part vitale des biens communs sont nécessaires pour le plein exercice d'autres droits fondamentaux déjà inscrits dans des traités internationaux et reconnus par certains Etats, tels le droit à la vie et le droit à la santé. De la même manière, une offre minimale d'électricité et des connections internet peuvent être considérées comme indispensables au plein exercice des droits. Garantir à tous l'accessibilité de certains services et commodités est un moyen de garantir la justice sociale.

► Traiter l'espace public comme un bien commun

Comme nous l'avons souligné, l'accès à l'espace public est loin d'être également garanti à tous. De nombreuses barrières s'opposent à l'usage par certains groupes de l'espace public ou semi-public, qu'il soit physique (parcs, gares, centres commerciaux, etc.) ou immatériel (internet, lieux de débat sur les mesures politiques à prendre, etc.). Dans les zones urbaines, de nombreux arrêtés locaux, voire certaines lois, empêchent tout usage de l'espace public à des fins non commerciales, en interdisant par exemple de dormir dans la rue, de « rôder » ou encore d'avoir un comportement jugé dérangeant dans des lieux de consommation⁴³⁰. Ces restrictions se doublent parfois de celles instaurées par le règlement intérieur d'espaces semi-publics comme les gares ou les stations de métro, où la simple apparence physique peut parfois motiver l'exclusion. Elles peuvent en outre s'accompagner de la présence d'agents de sécurité privés ou de choix d'équipements visant à dissuader toute permanence dans l'espace en question.

Dans une démarche de justice sociale, il est nécessaire de redonner toute son importance au « droit à la ville »⁴³¹, individuel et collectif, afin que les aspirations de l'ensemble des usagers soient prises en compte dans la conception et la gestion de l'espace public. Les besoins des groupes sociaux faisant un usage non commercial de cet espace sont rarement pris en considération actuellement. L'élimination en France des toilettes publiques a eu par exemple un impact négatif sur le quotidien des sans-abri, qui se sont trouvés ainsi privés de lieux où faire leur toilette quotidienne⁴³². Pour transformer l'espace public en bien commun, il est donc nécessaire de créer un dialogue entre les différentes catégories d'usagers (commerçants, résidents, etc.), où la parole des groupes marginalisés puisse peser dans les décisions. Une gestion proactive permettrait de trouver des solutions plus appropriées, y compris pour des espaces abandonnés ou mal entretenus. Une gestion commune serait ainsi envisageable dans le cas d'un parc, d'une rue, voire d'une gare, sur l'exemple des jardins partagés ou communautaires qui, dans plusieurs pays européens, se multiplient – il s'agit de jardins conçus, construits et cultivés collectivement par les habitants d'un quartier ou d'un village, souvent

428 Voir le site www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-534578.

429 Voir le site www.acquabenecomune.org/.

430 Zuidam P. et Pols G., « La criminalisation de l'exclusion liée au logement et des personnes sans abri à Rotterdam », *op. cit.*

431 A ce propos, voir Forum social des Amériques, « Proposition de Charte mondiale du droit à la ville », Quito, juillet 2004, accessible sur <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article106>.

432 Damon J., « Pour les toilettes publiques... », *op. cit.*

dans d'anciennes friches industrielles ou des terrains vagues. Des initiatives de ce type ont déjà vu le jour en France⁴³³, en Belgique⁴³⁴ ou encore en Allemagne⁴³⁵.

L'accès à l'espace public suppose aussi que soit remise en cause la criminalisation des personnes en situation de pauvreté et notamment de celles ne disposant pas de titre de séjour. Expulser régulièrement les camps de fortune installés sur les côtes de la Manche, de la mer Ionienne ou ailleurs en Europe n'est pas une politique soutenable à long terme. Les perpétuels démantèlements des camps de migrants ou de Roms, sans offres alternatives de logements décents, violent les droits humains de ces personnes et ne peuvent être qualifiés de « politique responsable ». Les solutions sont multiples – aménager les camps de manière que la dignité humaine soit respectée (accès aux services et aux commerces de proximité, etc.) ou proposer des logements au sein du parc privé ou public –, mais c'est avant tout le point de vue des personnes concernées qui doit être pris en compte. Le développement pour l'ensemble des Roms d'un statut leur permettant de vivre légalement dans n'importe quel Etat européen, l'instauration de permis de séjour d'un an autorisant tout étranger extérieur à l'Union européenne à chercher un emploi ou encore l'attribution de la citoyenneté européenne à toute personne née au sein de l'UE sont autant de pistes à explorer pour éviter de placer des individus en situation irrégulière et sous la menace constante d'une expulsion.

Puisqu'il s'agit de sortir des politiques sécuritaires de court terme, envisager l'espace public comme un bien commun devient une nécessité. Sachant que les investissements publics ont pour fonction de remédier aux déséquilibres territoriaux en prenant en compte équitablement les besoins d'espace public de tous les habitants, y compris des moins fortunés, il serait opportun d'examiner, par exemple, comment les investissements destinés aux espaces publics sont répartis dans une même ville. Les différents secteurs ou quartiers en sont-ils tous équipés équitablement ?

Enfin, l'accès à l'espace public, c'est aussi l'accès aux espaces de fonctionnement de la démocratie, donc au savoir et à l'information.

► Garantir un accès libre au savoir et à l'information

Des institutions et des citoyens peuvent agir ensemble, grâce à des méthodes qui encouragent la collaboration et la coproduction, et stimulent la capacité à définir des priorités, pour multiplier les connaissances et la créativité et donner naissance à des savoirs utiles, mais aussi pour garantir un accès libre aux informations postées sur internet.

Des efforts sont à faire dans le domaine dit des « droits numériques ». Comme l'a souligné le rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression⁴³⁶, internet permet aux individus de chercher, de recevoir et de diffuser des informations et des idées, et renforce la capacité des individus à jouir de leur droit à la liberté d'opinion et d'expression, droit « facilitateur » des autres droits humains.

Ces dernières années, un débat s'est ouvert autour de la proposition, faite dans le cadre de ce rapport aux Nations Unies⁴³⁷, d'inscrire l'accès à internet au nombre des droits humains. La France et l'Estonie se sont prononcées favorablement en 2011.

Garantir l'accès à internet dépasse la simple nécessité de préserver la liberté d'expression. Internet est un outil qui peut servir à lutter contre les inégalités socio-économiques et accélérer le développement et le progrès de l'humanité. Celle-ci peut en tirer des bénéfices à caractère incontestablement social :

- l'autre dimension de la liberté d'expression, c'est la liberté de l'information. En cela le web représente une formidable occasion de démocratisation et d'*empowerment* (ou de prise de pouvoir) ;
- c'est une plate-forme permettant le partage de l'enseignement, du savoir et de l'expertise technique au profit de tous ;

433 Voir le site du réseau des jardins partagés de France <http://jardins-partages.org/>.

434 Voir le site www.lesjardinspartagesdevillers.be/.

435 Voir le site <http://eine-andere-welt-ist-pflanzbar.urbanacker.net/1-1-home.html>.

436 La Rue F., «Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression», Organisation des Nations Unies, CDH, 11 mai 2011.

437 La Rue F., «Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression», Assemblée générale des Nations Unies, A/HCR/17/27, 16 mai 2011.

- internet peut aider à dénoncer et combattre la ségrégation et la marginalisation en mettant en lien des personnes condamnées sans cela à rester isolées ;
- à travers lui, des offres de travail et de développement personnel sont mises en circulation, différentes de celles réservées à des réseaux élitistes restreints.

Montrer en quoi l'accès à internet est un droit humain dépasse le cadre de cet ouvrage. Ce qui compte ici, c'est de savoir que les outils technologiques et internet sont des « potentialisateurs » de droits – ce qui peut difficilement faire l'objet de controverses.

Si l'on reconnaît qu'internet est essentiel à l'exercice des droits humains et contribue au développement social et humain de nos sociétés, prendre l'engagement de faire en sorte qu'il soit accessible à tous apparaît comme une nécessité. Ce qui suppose que soient prises en compte à la fois la question des infrastructures et la dimension éducative. Il est en effet nécessaire, d'un côté, d'encourager l'investissement permettant d'installer la connexion haut débit dans le moindre coin d'Europe, de l'autre, de réduire la fracture numérique dont sont souvent victimes ceux sur qui pèse le risque de pauvreté. C'est là un point crucial, si l'on veut qu'internet devienne un véritable instrument de lutte contre les inégalités et de promotion de la mobilité sociale.

Il convient donc de multiplier les initiatives de mise à disposition gratuite de connexions internet dans des lieux publics, comme cela se fait, par exemple, dans les bibliothèques municipales de Strasbourg en France⁴³⁸, et d'en faciliter l'accès, comme le prévoit le projet Access Space au Royaume-Uni⁴³⁹.

Dans le domaine des connaissances, « accès libre » signifie accessibilité des contenus pour tous et sans frais. Les universités et les centres de recherche devraient poster leurs cours sur leurs sites et permettre qu'ils soient téléchargeables gratuitement. De leur côté, les gouvernements devraient rendre obligatoire l'accès libre aux travaux de recherche financés par des fonds publics⁴⁴⁰.

La mise à disposition gratuite d'outils numériques et de matériel – depuis les entrepôts accessibles à tous jusqu'aux e-books – pourrait être utile à un public bien plus large que les seuls étudiants et chercheurs : elle constituerait un gros avantage pour tous ceux qui cherchent à acquérir un savoir-faire personnel ou des compétences professionnelles. Les politiques publiques devraient donc encourager le partage du *hardware* (matériel informatique) et plus généralement les formes de partage du savoir qui sont en train de se mettre en place : promouvoir le libre accès au savoir nécessaire à la production matérielle permet à chacun de se forger les outils dont il a besoin – un besoin parfois vital –, sur le principe du « do it yourself ». Le partage de plans et de dessins techniques peut permettre l'autoconstruction de toute une série d'outils, depuis des éléments d'ordinateur jusqu'à un tracteur agricole entier⁴⁴¹. L'autoconstruction peut devenir une perspective prometteuse pour des personnes sans ressources, notamment pour ceux qui n'ont pas les moyens d'acquérir sur le marché les outils et les machines dont ils ont besoin.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent aussi contribuer à la transparence du travail institutionnel, et par-là limiter le gaspillage des ressources publiques, en donnant accès aux informations sur leur usage, mésusage ou réemploi et, plus important encore, en encourageant les pressions démocratiques et le raisonnement public.

Les TIC offrent des moyens de développer des plates-formes de dialogue où les personnes peuvent s'exprimer librement sans avoir à souffrir de catégorisation ou de stigmatisation. La plate-forme Edgeryders créée par le Conseil de l'Europe en est un bon exemple⁴⁴². Elle permet des échanges et un soutien mutuel entre citoyens d'origines et de conditions très diverses, sans que quiconque n'ait à faire savoir à quelle « catégorie » (Rom, chômeur, immigré, etc.) il appartient.

438 Voir le site www.mediathèques-cus.fr.

439 Voir le site Access Space : <http://access-space.org>.

440 En 2006, le rapport final d'une étude commandée par la DG-Recherche de la Commission européenne recommandait : 1) une politique européenne imposant la mise à disposition, au bout d'un temps déterminé, dans des archives d'accès libre, des articles publiés issus de la recherche financée par la Communauté européenne ; 2) d'explorer avec les Etats membres et les associations européennes de chercheurs et d'universitaires si et comment mettre en œuvre cette politique et la libre consultation d'archives. Voir Commission européenne, DG Research & Innovation, *Study on the economic and technical evolution of the scientific publication markets in Europe, Final Report*, January 2006, accessible sur http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf. Cette recommandation a depuis été actualisée et renforcée par le European Research Advisory Board (Eurab).

441 Voir l'expérience menée par Open Source Ecology, « un réseau d'agriculteurs, d'ingénieurs et de soutiens qui, ces deux dernières années, a travaillé à créer le Global Village Construction Set, une plate-forme de libre accès proposant des techniques à bas prix mais hautement performantes permettant de construire par soi-même cinquante types de machines industrielles différents, contribuant ainsi à la croissance de la prochaine économie tout en promouvant la régénération de l'environnement et la justice sociale », accessible sur <http://opensourceecology.org>.

442 Voir le site <http://edgeryders.wikispiral.org/> pour la version originale du projet et le site <http://edgeryders.eu/> pour la nouvelle plate-forme.

Précisons toutefois que l'accès au savoir ne relève pas que du numérique. Le partage de connaissances et de savoir-faire – indispensable pour sortir de la pauvreté et de l'isolement – peut se faire dans des cadres alternatifs expérimentaux, comme les systèmes d'échanges locaux (SEL). Et n'oublions pas non plus que, pour pouvoir affirmer leur dignité dans l'espace public, les personnes en situation de pauvreté doivent pouvoir être informées de leurs droits, comme nous l'avons souligné précédemment.

► Fournir un cadre juridique aux biens communs

La notion de « biens communs » suppose qu'un accès équitable aux ressources soit garanti afin de réduire les inégalités et de progresser vers la justice sociale. Un cadre juridique assurant la protection des biens indispensables pour vivre en dignité, tels que l'eau, se révèle donc nécessaire. Il existe, nous l'avons vu, un vide juridique en matière de protection et de reconnaissance des biens communs. Cette absence de garanties suffisantes se traduit pour les biens communs par une extrême vulnérabilité : ils se trouvent privés de toute protection contre les risques d'*enclosure* induits par le marché et les politiques publiques favorables à telle ou telle forme de privatisation.

Les biens communs remplissent des fonctions qui débouchent sur le plein exercice des droits fondamentaux et contribuent à la survie, au développement de la dignité et des capacités de l'individu, à la cohésion sociale, à la vie de la communauté et, pour finir, au maintien de la vie sur la Terre. Pour toutes ces raisons, il faut qu'ils soient protégés par un cadre juridique et des normes particulièrement strictes qui en autorisent la jouissance collective, y compris aux générations à venir⁴⁴³.

La sphère des biens communs est très large, et parfois associée à des projets spécifiques, comme dans le cas des biens communs numériques ou immatériels. Il est donc nécessaire, mais pas suffisant, de définir et protéger une aire des biens communs qui soit considérée comme une aire publique non étatique (ou aire publique de partage), comme un ensemble de biens partagés non aliénables. Une reconnaissance élargie et un système juridique flexible de protection sont également une nécessité pour les activités de « mise en commun » et pour les produits de la créativité collective : l'Etat et les institutions doivent jouer un rôle actif de soutien à la mise en commun et à la création de nouveaux biens communs. Cela peut passer par des formes de partenariat public-commun, où les institutions créent les conditions d'un développement socialement équitable de la création collective de valeur commune⁴⁴⁴. Les gouvernements pourraient ainsi subventionner les biens communs et la mise en commun, exactement comme il le fait actuellement pour les entreprises dont il contribue à la recherche-développement et auxquelles il fournit différentes formes d'aide⁴⁴⁵.

L'élaboration d'une ou plusieurs chartes des biens communs pourrait ouvrir un champ de possibilités en matière de sauvegarde de la biodiversité, des semences et des savoir-faire traditionnels ou de défense des intérêts collectifs des communautés numériques. Des outils juridiques sont aussi nécessaires pour maintenir les produits de la création collective sous le contrôle de la collectivité qui les a créés. Enfin, la reconnaissance officielle des biens communs doit déboucher sur la constitution et la légitimation d'institutions d'autorégulation des biens communs (à commencer par celles qui existent déjà⁴⁴⁶), grâce auxquelles les *commoners* peuvent protéger, produire et reproduire le bien commun et la valeur commune.

Ces quelques considérations sur un problème complexe servent, dans le cadre de cet ouvrage, à introduire des propositions portant sur diverses modalités d'accès aux ressources permettant de lutter contre la pauvreté, l'appauvrissement et la précarisation. Nous allons à présent traiter plus particulièrement de l'accès aux ressources financières.

443 Un premier pas pourrait être fait dans cette direction en dressant un catalogue des biens communs (sur le modèle de celui qui fut le premier acte de la « commission Rodotà », constituée en 2007 et chargée de réviser le Code civil italien), aux niveaux à la fois national et européen, sachant toutefois qu'il doit pouvoir rester ouvert et être mis à jour : il faut faire en sorte que tout ce que les communautés identifient et revendiquent comme biens communs puisse être reconnu comme tel et catalogué. Ce catalogue pourrait servir de base à une ou plusieurs chartes de protection des biens communs et de leur mise en commun, ce qui suppose aussi que chacun soit assuré de pouvoir avoir recours à la loi pour obtenir qu'ils soient protégés au moyen d'une injonction. L'inscription des biens communs dans la Constitution, par exemple, leur offrirait une protection juridique irréversible. Les biens communs ont aussi besoin de formes spécifiques d'autogouvernement qu'il s'agit de défendre avec acharnement, même si la possibilité d'une cogestion avec les institutions publiques est envisagée.

444 A propos du concept d'« Etat partenaire », voir le site www.shareable.net.

445 Voir Bollier D., *Viral Spiral: How the Commoners Built a Digital Republic of Their Own*, New Press, New York, 2009 et le site <http://onthecommons.org>.

446 « Que ces biens communs soient traditionnels (rivières, forêts, cultures indigènes) ou émergents (énergie, propriété intellectuelle, internet), les communautés réussissent à en assurer la gestion par la collaboration et l'action collective. Ce mouvement en pleine croissance a également commencé à établir des chartes sociales et des fidéicommis – outils formels qui définissent les avantages, les droits et les responsabilités de ceux qui prennent part à la supervision et la protection des ressources communes. » Voir Quilligan J., *Beyond State Capitalism. The Commons Economy in our Lifetimes*, juillet 2010, accessible sur <http://onthecommons.org/beyond-state-capitalism>.

3.2.2. Propositions visant à réduire les inégalités et à assurer un égal accès aux ressources financières

► Garantir l'accès à un minimum de ressources financières : du revenu minimum à l'allocation universelle (ou revenu de base)

En 1992, le Conseil européen a reconnu l'existence d'un « droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine »⁴⁴⁷. S'il existe un revenu minimum dans la plupart des pays de l'Union européenne – mais pas dans des pays comme la Grèce, l'Italie et la Hongrie, qui ne prévoient aucun mécanisme de soutien au revenu – il ne suffit pas, loin de là, à éradiquer la pauvreté. En effet, le montant de ce revenu, quand il existe, est presque toujours inférieur au seuil de pauvreté établi par l'Union européenne (60 % du revenu médian national). Comme le suggère le réseau EAPN⁴⁴⁸, pour véritablement servir d'instrument de lutte contre la pauvreté, le revenu minimum doit atteindre au moins ce seuil. Et si l'on adopte une définition multidimensionnelle de la pauvreté, d'autres critères peuvent entrer en ligne de compte dans la détermination du montant de revenu nécessaire à une vie dans la dignité, comme le coût d'accès à des services de qualité en matière de santé, d'éducation, etc.

La portée du droit à un revenu minimum est également limitée par les multiples conditions mises à son accès. Des critères de nationalité, de résidence, de statut, d'âge, l'obligation de fournir des preuves de la faiblesse de ses moyens, celle d'entrer dans des programmes d'activation par le travail ou encore des obligations plus spécifiques à certains pays, comme celle de cultiver des terres d'Etat en Bulgarie, sont autant de conditions qui peuvent empêcher l'accès à ce droit, y compris à des personnes souffrant des conséquences de la pauvreté.

Si l'on veut dépasser ces restrictions, il convient de prendre en considération l'idée de revenu de base universel, ou « allocation universelle ». Voici comment celle-ci se définit : « un revenu régulier versé par une communauté politique à chacun de ses membres, sur une base individuelle et sans exigence de contrepartie de travail »⁴⁴⁹. L'allocation universelle se distingue du revenu minimum en ceci qu'elle est versée à chacun, sans prise en compte ni contrôle des ressources dont il dispose ; donc qu'elle bénéficie aussi bien à ceux qui vivent dans la pauvreté qu'aux autres. En revanche, elle a en commun avec le revenu minimum d'être versée en espèces, de façon régulière, et financée par l'impôt.

L'instauration d'un revenu de base – réclamée aujourd'hui par nombre de jeunes Européens, y compris des jeunes diplômés, afin de pouvoir se consacrer à des activités citoyennes⁴⁵⁰ et faire face à la précarisation des conditions de travail – permet d'avoir accès à un revenu autorisant une vie digne même lorsqu'on perd son emploi ou traverse une période difficile, sans devoir patienter plusieurs mois avant de toucher une première allocation ni avoir à supporter des procédures longues ou des traitements humiliants. Le caractère universel de ce revenu et l'absence de conditions d'accès permettraient ainsi de sortir des discours catégorisateurs et stigmatisants. Le revenu de base est aussi une façon d'accorder de la valeur au travail domestique ainsi qu'aux activités de soin et au travail social non rémunérés. Le fait qu'il soit attaché à l'individu permet également d'améliorer la position des moins bien lotis au sein d'une même famille en leur assurant une allocation, ce qui peut donner plus de liberté à chacun et limiter les conséquences néfastes des inégalités intrafamiliales. En outre, l'existence d'une allocation universelle contribuerait à faire grimper le salaire minimum et à améliorer les conditions de travail en donnant à tous les moyens d'être plus exigeants dans le choix de l'emploi qu'ils souhaitent occuper. Enfin et surtout, cela permettrait à qui le souhaite de se consacrer à des formes de participation citoyenne, à la prise de parole dans l'espace public et à la gestion des biens communs.

L'allocation universelle présente donc de nombreux avantages dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la paupérisation et la précarisation. Toutefois, son instauration doit s'inscrire dans le cadre plus général d'une facilitation de l'accès aux droits. Un simple transfert de ressources ne suffit pas. Pour permettre de lutter efficacement contre la pauvreté, l'accès à des biens et services de qualité doit être également garanti à tous. En d'autres termes, le revenu de base en espèce doit être combiné avec un revenu de base en nature.

447 Conseil européen, Recommandation n° 441 du 24 juin 1992 sur «Les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale».

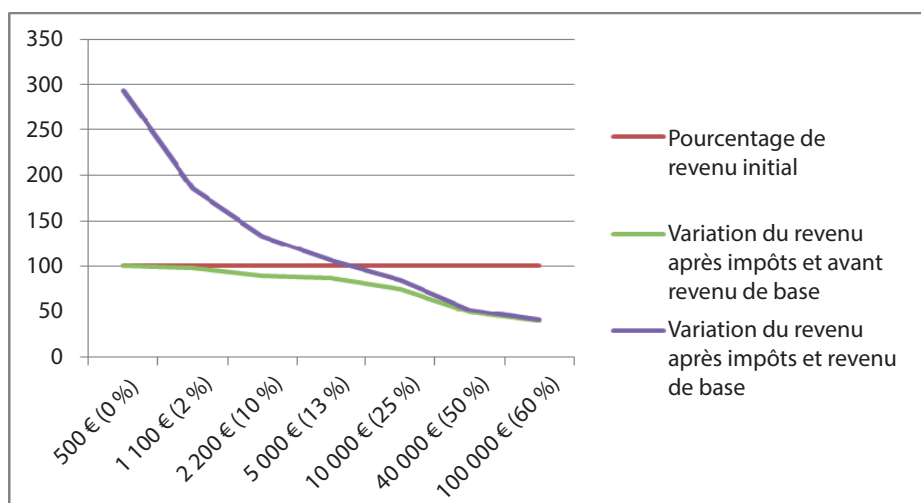
448 Voir le site de campagne pour un revenu minimum adéquat de l'European anti-poverty Network (EAPN) : www.eapn.eu/fr/nos-actions/nos-campagnes/rejoignez-la-campagne-deapn-pour-un-revenu-minimum-adequat-au-sein-de-lue.

449 Vanderborght Y., «Allocation universelle, justice sociale et pauvreté», in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

450 Voir à ce sujet le document de synthèse de la plate-forme interactive Edgeryders, *Le guide Edgeryders pour l'avenir – Manuel à l'intention des décideurs et concepteurs de communautés en ligne axées sur les politiques*, accessible sur <http://edgeryders.eu/blog/presentation-about-edgeryders>.

Verser un revenu à l'ensemble de la population, comment est-ce possible ? Là où il existe, le revenu de base est associé aux bénéfices tirés de l'exploitation d'une matière première considérée comme commune – en Alaska, par exemple, le Permanent Fund verse à la population une part des revenus du pétrole, sous forme de dividendes. L'existence d'une telle ressource n'est cependant pas une condition nécessaire à l'instauration d'un revenu de base : celui-ci suppose avant tout un système fiscal progressif. Plusieurs options peuvent être envisagées, le point clé étant le suivant : ce n'est pas parce qu'un régime est universel qu'il est financé de la même manière par tous les contribuables. Lors de la conception du système, les décideurs politiques doivent s'assurer que les contributeurs nets se situent dans les tranches de revenu les plus élevées. En ce sens, il convient de souligner que, pour que l'allocation universelle permette de réduire visiblement la pauvreté et les inégalités, elle ne doit pas être intégralement financée par des dividendes sur des ressources naturelles ou par une taxe forfaitaire ou régressive, telle que la TVA⁴⁵¹. Ces sources de financement ont dans l'ensemble de faibles effets redistributifs, et celles liées aux ressources naturelles présentent également le risque de ne pas offrir un niveau de dividendes stable et une base politique suffisamment solide pour assurer la permanence du système d'allocation universelle dans le temps. En outre, un régime uniforme d'impôt sur le revenu ne peut contribuer à faire baisser suffisamment les inégalités et ne peut pas générer les fonds publics nécessaires pour soutenir le revenu de base et des services de qualité⁴⁵². Nous reviendrons sur la mise en place d'un système progressif de finance publique dans les propositions finales.

Figure 26 : Simulation de la variation du revenu disponible après imposition et versement d'un revenu de base, dans le cadre d'un impôt sur le revenu progressif



L'axe horizontal correspond à l'échelle des revenus bruts – entre parenthèses figure le taux d'imposition proposé par Landais C., Piketty T., Saez E., *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Seuil, Paris, 2011 – pour chaque tranche de revenu. La ligne rouge correspond à la part du revenu brut disponible avant tout prélèvement ou versement (100 % dans tous les cas). La ligne verte, qui figure l'impact de l'impôt sur le revenu disponible, est décroissante – en effet, un taux d'imposition progressif suppose que le taux marginal augmente : plus le revenu est élevé, plus le prélèvement est important, donc plus la part disponible du revenu brut diminue. Enfin, la ligne violette correspond à la part disponible du revenu brut après imposition et versement du revenu de base (fixé ici à 964 euros, soit le seuil de pauvreté en France en 2010). Ce graphique permet de visualiser l'effet de l'allocation universelle dans le contexte d'un impôt sur le revenu progressif : elle fait progresser fortement le revenu des plus pauvres et réduit celui des plus fortunés.

En 2010, une résolution du Parlement européen invitait la Commission et les Etats membres à « considérer de quelle façon les différents modèles de revenus de base inconditionnels pour tous, destinés à prévenir la pauvreté, peuvent contribuer à l'inclusion sociale, culturelle et politique, en tenant en particulier compte de leur caractère non stigmatisant et de leur potentiel à prévenir les cas de pauvreté masquée »⁴⁵³. En parallèle, plusieurs initiatives citoyennes cherchent à pousser les institutions à adopter un tel mécanisme de lutte contre la pauvreté. En Suisse, par exemple, une initiative populaire fédérale en faveur d'un revenu de base inconditionnel a été lancée en avril 2012. En novembre 2012, cette dernière comptait déjà plus de 40 000 signatures⁴⁵⁴.

451 Haagh L., «Basic Income, Social Democracy and Control over Time», *op. cit.*

452 Haagh L., «Basic Income, Common Assets and Different Egalitarian Rights to Security», in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012. Bien qu'il ait préconisé un régime d'imposition forfaitaire pour financer le revenu de base, Atkinson reconnaît également l'importance cruciale de soutenir le financement, les principes et les services de l'assurance sociale, en parallèle au revenu de base. Voir Atkinson A., *Poverty in Europe*. Blackwells, Oxford, 1998, p.147.

453 Parlement européen, Résolution n° 2039, *op. cit.*

454 Voir le site de l'initiative : www.inconditionnel.ch/index.php?id=81&L=1.

L'une des possibles voies de transition vers un revenu de base à l'échelle européenne est l'instauration d'un « eurodividende » sous la forme d'allocations familiales universelles financées par les pays de l'Union européenne et versées de manière non discriminatoire, autrement dit en incluant les personnes migrantes vivant de manière stable en Europe et payant des impôts. Le montant de ces prestations pourrait varier en fonction du coût de la vie et des services de qualité disponibles dans chaque Etat membre. A la fois soutien et substitut partiel aux politiques de cohésion de l'Union, l'« eurodividende » ainsi conçu constituerait aussi un premier pas vers un modèle social européen enfin profondément rénové⁴⁵⁵.

► Garantir un salaire minimum et des conditions de travail décentes

La plupart des législations nationales des pays membres du Conseil de l'Europe prévoient l'existence d'un salaire minimum. Ce dernier varie considérablement d'un Etat à l'autre, passant de 1 800 euros par mois pour un salarié à plein temps au Luxembourg⁴⁵⁶ à moins de 100 euros dans des pays comme la Moldavie (1 100 lei⁴⁵⁷, soit 69 euros) ou l'Ukraine (985 hryvnias⁴⁵⁸, soit 94 euros). Cet écart surprenant se réduit si l'on prend en compte le coût de la vie⁴⁵⁹, mais reste tout de même important. Dans les pays où il existe, le salaire minimum dépasse généralement le seuil de pauvreté, mais pas toujours. En République tchèque⁴⁶⁰ et en Bulgarie⁴⁶¹, il est inférieur à 60 % du revenu médian. Toutefois, même dans les pays où le salaire minimum dépasse ce seuil, il n'est pas à lui seul une garantie d'échapper à la pauvreté lorsqu'on a un travail. Les travailleurs pauvres représentent en effet aujourd'hui plus de 8 % des salariés de l'Union européenne.

La multiplication des contrats précaires, à temps partiel ou de durée très brève explique en partie cette situation. Lutter contre la précarité des travailleurs supposerait donc, d'une part, que soient revalorisés les salaires des travailleurs soumis à ce type de contrat, d'autre part que le recours aux contrats de très courte durée soit restreint. Obliger l'employeur à proposer un contrat à temps indéterminé après un certain nombre de contrats temporaires, comme c'est le cas en France, ou limiter par la loi le nombre de salariés temporaires que peut compter une même entreprise sont autant de pistes dans la lutte contre l'instabilité du travail et l'appauvrissement des travailleurs.

Dans un contexte marqué par de fortes inégalités, la mise en concurrence des travailleurs conduit à un nivellement par le bas des conditions de travail, les employés les mieux protégés voyant à terme leur situation se dégrader. C'est pourquoi il faut arriver à combler le fossé qui sépare les *insiders* – ceux qui bénéficient d'un contrat stable, généralement employés dans des secteurs à forte productivité – des *outsiders* – ceux qui sont recrutés selon des modalités plus souples, souvent par l'intermédiaire d'agences de travail temporaire, et qu'on retrouve surtout dans les services ou les activités de production externalisées⁴⁶². Il est urgent de renforcer les structures de représentation existantes, syndicales ou autres, ou de créer de nouvelles structures permettant de faire valoir les droits et les revendications des dits *outsiders*, afin de garantir à l'ensemble des salariés, qu'ils soient stables ou intérimaires, saisonniers, sous contrat temporaire ou en sous-traitance, la possibilité de s'exprimer et d'avoir une certaine influence.

Les dispositions législatives et réglementaires qui favorisent la multiplication des statuts salariaux sont à repenser, tout en préservant l'autonomie des «partenaires sociaux» là où ils restent des acteurs clés. Les pays qui n'ont pas instauré de salaire minimum, par exemple, connaissent parfois des minima s'appliquant à telle ou telle branche d'activité. L'effet d'un tel système dans la lutte contre la pauvreté est mitigé. En effet, en l'absence de structures intermédiaires fortes, l'éclatement des minima salariaux tend à renforcer les inégalités de revenu, dévalorise certaines activités et réduit la capacité de négociation des travailleurs.

455 Pour plus d'informations, consulter Van Parijs P. et Vanderborght Y., «Basic Income in a Globalized Economy», in Reynolds B. et Healy S. (dir.), *Does the European Social Model Have a Future?*, Social Justice Ireland, Dublin, 2012, p. 31-60.

456 Au 1^{er} janvier 2011, selon la Fédération européenne des employeurs : www.fedee.com/pay-job-evaluation/minimum-wage-rates/.

457 Au 1^{er} février 2010, *ibid.*

458 Au 1^{er} septembre 2010, *ibid.*

459 L'écart entre le salaire minimum brut bulgare (123 euros) et celui en vigueur en Irlande (1 462 euros) correspond à une échelle de 1 à 12. Calculé en parité de pouvoir d'achat, l'écart minimum/maximum européen se réduit, passant de 1 à 5 (233 euros en Bulgarie contre 1 160 euros au Luxembourg). Voir Observatoire des inégalités : www.inegalites.fr/spip.php?article702.

460 Le salaire minimum y était, au second semestre 2010, de 3 736 euros par an, alors que le seuil de pauvreté est estimé à 4 235 euros, selon Eurostat, «Salaires minima mensuels – Données semestrielles» [earn_mw_cur] et «Seuil du risque de pauvreté», (source : SILC) [ilc_li01], accessible sur http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_cur&lang=fr.

461 Le salaire minimum y était, au second semestre 2010, de 1 472 euros par an, alors que le seuil de pauvreté est estimé à 1 812 euros selon Eurostat, *ibid.*

462 Giesecke J., «Socio-economic Risks of Atypical Employment Relationships: Evidence from the German Labour Market», *European Sociological Review*, vol. 25, n° 6, 2009, p. 629-646, cité par Nunn A, *Projet de rapport visant à promouvoir la mobilité sociale en tant que contribution à la cohésion sociale*, op. cit.

Les délocalisations des activités productives vers des pays moins syndiqués ou aux législations traditionnellement moins protectrices des droits des salariés, et parfois même les simples menaces de délocalisation, constituent une autre des stratégies actuelles de nivellement par le bas des conditions de travail. Garantir à l'échelle européenne un salaire minimum et des normes communes en matière de conditions de travail pourrait donc réduire les conséquences néfastes de cette mise en concurrence internationale des travailleurs.

Le nivellement par le bas des conditions de travail est également lié à la concurrence qu'exercent de fait les travailleurs non déclarés. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, les conditions faites aux immigrés, et notamment à ceux qui sont en situation irrégulière, sont particulièrement alarmantes. La précarité de leur statut les contraint souvent à accepter des emplois sous-payés et des conditions de travail très dégradées, qui mettent leur santé en danger (manipulation de produits chimiques dangereux sans aucune protection, charge hebdomadaire de travail très élevée, etc.)⁴⁶³ – ce qui se vérifie notamment dans les secteurs requérant peu de qualifications, comme la restauration, le bâtiment, les travaux agricoles et domestiques. Cette situation a également des répercussions sur les conditions de travail du reste de la population : des jeunes peu qualifiés nés dans le pays se retrouvent ainsi en concurrence avec une main-d'œuvre bon marché. Il est donc urgent de repenser les politiques de contrôle de l'immigration, qui favorisent l'exploitation et le non-respect du droit du travail. Il serait bon non seulement de faciliter la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles des immigrés et l'attribution de titres de séjour, en autorisant par exemple les migrants à demeurer sur le territoire européen pendant une période assez longue pour leur permettre de trouver un emploi, mais aussi d'instaurer un salaire minimum là où il n'y en a pas et d'en contrôler l'application. Les systèmes de contrôle pourraient être renforcés, ce qui suppose parallèlement que les salariés exploités soient protégés, et pas victimes en plus de ces contrôles. Un immigré ayant subi une violation flagrante de ses droits fondamentaux devrait ne pas avoir à craindre l'expulsion ni l'enfermement dans un centre de rétention administrative ; en revanche, les employeurs pourraient être contraints de verser des dédommagements et d'embaucher le salarié en question dans des conditions de légalité. Alors que les étrangers sont aujourd'hui accusés, dans les discours populistes, de « voler » le travail aux nationaux, il paraît urgent de mettre fin à l'exploitation des immigrés sous peine de voir à terme les conditions de vie et de travail de l'ensemble des Européens se dégrader fortement. Un cadre de travail légal est également à prévoir pour les migrants ayant fait une demande d'asile.

Dans le secteur des activités domestiques et de soin, où il n'est pas rare que la rémunération soit inférieure au minimum légal et que le nombre d'heures travaillées dépasse le maximum autorisé, la généralisation de systèmes facilitant la déclaration du travail effectué pour des services domestiques, de soin à la personne ou de garde d'enfants est à promouvoir. Le chèque emploi service universel (Cesu) instauré en France en 2006 permet par exemple à quiconque de payer officiellement – même pour quelques heures – la personne venue travailler à son domicile et de bénéficier à cette occasion d'avantages fiscaux ou du cofinancement d'autres structures (comité d'entreprise, collectivité territoriale, etc.)⁴⁶⁴. Ce type de mécanisme mériterait d'être reproduit ailleurs en Europe.

En parallèle, il serait bon de soutenir, dans la perspective de la lutte contre la paupérisation, des initiatives visant à relocaliser l'économie et à nourrir des solidarités de proximité, tels que la Community-Supported Agriculture, les Amap ou encore les Gruppi di acquisto solidale (GAS)⁴⁶⁵, qui renforcent les liens entre consommateurs et producteurs, revalorisent le travail et réduisent le nombre d'intermédiaires⁴⁶⁶.

► Améliorer l'accès au crédit

Si l'on veut réduire les inégalités, il faut considérer l'accès au crédit comme un droit social.

Il s'agit en premier lieu de reconnaître qu'une protection des épargnants s'impose. Chacun devrait pouvoir savoir à quoi ses épargnes sont employées et quel impact ont les investissements et les prêts bancaires sur l'environnement, le cadre juridique, le surendettement de personnes sans ressources, etc.

463 Voir par exemple Decosse F., «Le nouveau serf, son corps et nos fruits et légumes», *op. cit.*

464 Voir le site du Cesu : www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp.

465 Dans toutes ces initiatives, il s'agit de créer un partenariat entre producteurs et consommateurs en réduisant le nombre d'intermédiaires, dans un souci de soutenabilité économique et environnementale. Dans le cas des Amap, les consommateurs s'engagent à acheter régulièrement (en général une fois par semaine) des produits à un agriculteur pendant une saison, ce qui lui assure une certaine stabilité de revenu et le soutient dans sa démarche de production biologique et respectueuse de l'environnement.

466 Ces idées sont développées dans Laville J.-L., *L'économie solidaire*, Hachette, Paris, 2011.

Mais il faut aussi protéger les emprunteurs. Parce que le crédit bancaire est principalement destiné aux personnes ayant besoin de liquidités mais disposant de biens, ceux qui accèdent au marché du crédit présentent des garanties de capacité à restituer le capital emprunté augmenté des intérêts, la garantie la plus courante étant un travail stable permettant un remboursement par mensualités. Or les transformations du marché du travail et la croissance du travail précaire font que ceux qui sont capables de fournir de telles garanties sont de moins en moins nombreux – et que les exclus du crédit le sont, eux, de plus en plus. Ce qui contribue à élargir le fossé séparant les possédants des non-possédants : ceux qui disposent d'un travail stable bien rémunéré peuvent accéder au crédit, investir et consommer, mais ceux qui connaissent la pauvreté, ou ne sont employés que temporairement et n'ont pas de famille pour les soutenir, se trouvent projetés dans une vie où il leur faut lutter contre la peur de sombrer dans la marginalité. Par un phénomène de spirale, le non-accès au crédit peut déboucher sur une exclusion sociale aggravée et contribue au basculement dans la pauvreté et la marginalité. Ou, inversement, l'accès uniquement à des crédits ayant un taux d'emprunt très élevé (proche de l'usure) peut engendrer le surendettement et la dégradation des conditions de vie.

C'est pourquoi le crédit ne devrait pas être considéré seulement comme un service fourni par le marché, mais comme un droit social. Comme pour la santé, la nécessité de garanties d'accès se fait de plus en plus sentir, afin que soit mis fin à la spirale descendante qui mène à la marginalisation et à la violation des droits humains – ces garanties profiteraient, à long terme, à l'ensemble de la société. Le crédit ne joue pas seulement un rôle crucial en permettant de sortir de la privation matérielle en cas de choc négatif, il peut aussi aider à atteindre des objectifs professionnels en permettant d'investir dans l'éducation et la création d'entreprise, et devenir ainsi un outil permettant l'exercice du droit à un travail décent. Comme tous les droits sociaux, le droit au crédit à taux zéro ou faible devrait être garanti par les gouvernements. Son instauration pourrait déboucher sur une réduction significative des dépenses sociales en évitant les situations conduisant à l'exclusion. Elle pourrait en outre contribuer à la richesse sociale en permettant à bien des gens de parvenir à une vie plus stable grâce à des revenus décents.

Si les gouvernements européens font actuellement peu de chose pour rendre le crédit accessible par le biais d'organismes publics ad hoc, ils laissent la porte ouverte aux activités développées spontanément par certains groupes de citoyens et par des opérateurs du marché. Trois types d'initiatives sont à signaler : 1) les associations ou groupes locaux qui cherchent à offrir un accès au crédit sur la base de la solidarité, donc guidés par des principes éthiques, et qui se trouvent confrontés à des régulations financières hostiles – exemple : le fonds social éthique Le Piagge⁴⁶⁷, de fonctionnement communautaire, né dans les quartiers les plus pauvres de Florence ; 2) le financement collectif (*crowd-funding*) : conscients du fait que les jeunes sont particulièrement affectés par le manque de crédit, quelques jeunes talentueux ont commencé à collecter des fonds par l'intermédiaire des réseaux sociaux et de plates-formes *on line* comme www.kickstarter.com. Cette forme de financement, qui échappe à toute réglementation, permet d'aider à lancer des projets et des start-up, dont le but est rarement d'ordre éthique ; 3) le microcrédit : attirées par la perspective de bonnes affaires, des banques ouvrent des sections de microcrédit où elles proposent des prêts de moins de 25 000 euros. La plupart d'entre elles, loin de considérer le crédit comme un droit, appliquent les règles du marché.

La Commission européenne a, comme d'autres institutions, reconnu le rôle positif joué par le microcrédit dans la lutte contre l'exclusion, et s'est engagée à améliorer l'accès au crédit. Jusqu'à présent, cela s'est surtout traduit par un soutien aux institutions du marché. Au niveau européen, deux programmes d'offre de garanties et de crédit (via l'intermédiation) sont en place : le Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation, destiné aux micro-entrepreneurs, et Progress, qui offre des lignes de microprêts destinées à des personnes ayant perdu leur emploi.

Concernant la gestion du crédit en tant que droit social, deux approches sont à prendre en considération, qui ont certains points communs avec le microcrédit tel qu'il a été mis en place avec succès dans de nombreux pays non européens :

- le crédit conçu comme bien commun destiné à être géré en tant que tel par des groupes de citoyens. Il s'agirait d'instaurer un système de régulation de banques communes éthiques, fonctionnant autrement que les intermédiaires qui opèrent sur le marché et faisant éventuellement place, conformément au concept de gestion des biens communs, à une participation de l'Etat à différents niveaux : garanties, partage des intérêts, partage du risque, etc. ;
- le crédit conçu comme service public, assuré par des agences qui fixent le montant de leurs prêts en fonction des compétences et des projets des emprunteurs. Dans ce cas, le crédit ressemblerait beaucoup à une allocation temporaire à restituer, accordée pour permettre aux

467 Voir le site www.comunitadellepiagge.it/attivita/microcredito/.

intéressés de stabiliser leur situation. Ce qui demande beaucoup de compétence de la part des opérateurs. Ce type de services n'est pas une nouveauté en Europe : dans certains pays scandinaves, les agences pour le réemploi des personnes démunies travaillent dans ce sens, investissant de grosses sommes dans la formation de personnes prêtes à se lancer dans un parcours de formation difficile et disposant des compétences nécessaires.

Il faut insister sur le fait que ces deux formes de crédit sont l'une et l'autre un instrument de responsabilité sociale. Alors que le crédit soumis au marché ne fait qu'exiger des garanties, sans chercher à savoir comment les emprunteurs peuvent se les procurer, le crédit « droit social » est au bout du compte contrôlé soit par la communauté qui le fournit sous la forme de bien commun, soit par le service public, la garantie ultime étant alors essentiellement le respect des normes et des engagements personnels par les bénéficiaires, qui sont ainsi responsabilisés, ayant à remplir un certain nombre d'obligations. Ces formes de contrôle social, qui entrent dans la catégorie « gestion responsable des ressources sociales offertes », sont une nécessité. Par ailleurs, l'existence d'une pluralité de systèmes de gestion communaux et publics devrait être une garantie de non-discrimination. Gérer le crédit en tant que bien commun pourrait être, par exemple, une réponse à l'impossibilité dans laquelle se trouvent les musulmans à travers le monde de contracter un emprunt, notamment pour se loger, du fait que leur religion leur interdit de payer des intérêts ou d'emprunter de l'argent⁴⁶⁸.

► Envisager l'instauration d'un écart maximal de revenu

Comme nous l'avons déjà vu, plusieurs indicateurs permettent de dire qu'en Europe la richesse redistribuée en salaires a substantiellement diminué depuis les années 1980 au profit de revenus du capital en pleine croissance⁴⁶⁹. Ce qui a conduit à un creusement des inégalités particulièrement choquant entre riches et pauvres.

En fait, la plupart des pays européens sont caractérisés par une juxtaposition de fragments de société entre lesquels les différences de niveau et de style de vie, de projets, d'aspirations et de modes de communication s'accroissent. Ces fragments de société vivent dans des mondes parallèles qui non seulement ne communiquent pas, mais se comprennent de moins en moins bien. C'est là un phénomène inévitable dans des sociétés où les personnes riches peuvent en un an acheter un appartement que les familles des classes moyennes mettent vingt ans à rembourser. Le creusement de la différence entre hauts et moyens revenus fait que ces classes moyennes se retrouvent dans une situation qui, en termes à la fois absolus et proportionnels, se rapproche plus de celle des groupes pauvres et marginalisés que de celle des groupes riches.

Pour inverser la tendance, il faut absolument fixer un écart maximal entre les plus hauts et les plus bas revenus et en faire un principe européen. L'écart de revenus peut être vaste, mais doit être socialement soutenable, autrement dit ne doit pas donner naissance à des sociétés parallèles. Nous pourrions imaginer des hauts revenus ne pouvant excéder l'équivalent de 100 fois les plus bas revenus, l'Etat s'appropriant la part qui dépasse ce seuil pour améliorer les revenus des plus faibles. Cette proposition pourrait avoir un sens pour les fonctionnaires et les gestionnaires des institutions servant l'intérêt général, pour lesquels un plafond salarial pourrait être appliqué, comme pour les dirigeants d'entreprise, pour lesquels il faudrait prévoir de renforcer les dispositions s'appliquant aux rémunérations non salariales. Car les salaires ne sont pas les seuls à contribuer à cet écart disproportionné : les dirigeants bénéficient d'importants bonus et d'avantages divers qui s'ajoutent à leur rémunération. L'adoption d'outils financiers comme les stock-options et les actions pour compléter les salaires a largement contribué à creuser les inégalités entre le haut encadrement et les cols blancs et bleus. Dans les années 1980, les dirigeants et les PDG des grandes entreprises gagnaient environ 40 fois le salaire d'un ouvrier ou d'un employé. Aujourd'hui, ce rapport est en moyenne de 1 à 300 environ⁴⁷⁰.

Les différences de rémunération peuvent, jusqu'à un certain point, correspondre à des différences de productivité et de compétences. Le salaire doit en effet être en rapport avec l'investissement fait dans l'éducation et les responsabilités liées à la fonction. Un chirurgien ou un ingénieur sont sans doute en droit d'exiger d'être mieux payés, mais aucun argument économique de productivité marginale ne peut justifier un ratio de 1/300. Une heure de travail dans un centre d'appels, à la réception d'un hôtel ou sur une chaîne de production ne peut simplement pas valoir un trois centième de celle d'un analyste financier. C'est une question de dignité humaine.

468 Seul le Royaume-Uni a vu son marché financier, il y a quelques années, commencer à accepter des outils financiers islamiques, comme ljara ou Murabaha. La jurisprudence a encouragé cette tendance en faisant appliquer ce genre de contrats et en en faisant des contrats « typiques » à tout point de vue.

469 La part qui revient aux salaires du produit intérieur brut de l'UE à quinze est passée de 73,5 % en 1981 à 66,8 % en 2011. Source : Eurostat/Ameco.

470 Selon Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, op. cit., aux Etats-Unis il est de 1 à 1 000.

Comme l'expliquent Piketty, Saez et Stantcheva⁴⁷¹ dans une étude sur le système optimal d'imposition en rapport avec la flexibilité du travail, au-delà d'un certain seuil, les salaires ne sont plus fonction de la hausse de la productivité marginale, et les rémunérations excessives peuvent être prélevées par l'impôt sans que cela se traduise par une affectation des tâches non optimale.

Le principe de solidarité sociale étant inscrit dans nombre de Constitutions européennes, il peut être considéré comme un principe commun aux différentes traditions constitutionnelles du continent. Fixer une fourchette de revenus avec un maximum et un minimum nous permettrait de donner corps à ce principe, en passant de la profession de foi à une mesure concrète qui contraigne les classes aisées désireuses de voir leurs revenus augmenter à accroître également celui des salariés moins bien payés. Même avec des différences de richesse individuelle significatives, ce principe pourrait obliger la société européenne à concevoir son enrichissement comme nécessairement collectif ; et surtout aucun Européen n'aurait intérêt à gagner plus qu'un certain seuil aux dépens des autres, l'appauvrissement d'une partie d'entre eux limitant sa propre capacité d'enrichissement.

Parallèlement à la garantie d'un accès égal aux ressources, assurer la « sécurité » matérielle et immatérielle de tous suppose également de mieux utiliser les ressources afin d'éviter le gaspillage, de garantir un accès plus universel à celles-ci et de les préserver pour les générations futures.

3.2.3. Propositions visant à éviter le gaspillage

► Promouvoir le réemploi des ressources abandonnées et le partage

Nous avons insisté dans cet ouvrage sur le fait que de multiples formes de gaspillage des ressources – humaines, sociales, matérielles, financières et cognitives (au nombre desquelles il faut compter le mésusage, la surexploitation ou la sous-utilisation⁴⁷²) – existent dans différents domaines et régions. Une part significative des aliments et des objets, outils et produits divers voit leur « cycle de vie » s'achever bien plus tôt qu'il le devrait et finit dans la poubelle. L'impact négatif d'un tel gaspillage n'est pas seulement d'ordre environnemental et économique, mais aussi d'ordre social.

Par ailleurs, comme nous l'avons plus d'une fois signalé, nombre de ressources sont sous-exploitées ou abandonnées, dont certaines jouent un rôle crucial dans la garantie des droits fondamentaux, comme le logement ou la terre. Des médicaments et des aliments sont jetés alors même qu'il y a dans le voisinage des personnes qui n'y ont pas accès.

Il paraît donc essentiel d'identifier et de localiser les ressources sous-exploitées ou gaspillées. Le travail d' [Im]possible Living et de Empty Homes, qui établissent des cartes des maisons et immeubles abandonnés, constitue un bon exemple de « conscientisation ». Des initiatives du même genre pourraient se multiplier dans d'autres domaines, comme les terres en friche, la nourriture, etc., avec le soutien des autorités. La redistribution d'aliments non consommés, telle que la pratique Re-food au Portugal, qui collecte la nourriture non vendue des restaurants pour aider ceux qui n'ont pas les moyens de l'acheter, devrait être également encouragée, ainsi que le glanage, pratique autrefois courante et que l'on a tendance aujourd'hui à condamner. Mais les autorités devraient surtout prendre des mesures à la fois contre le gaspillage et en faveur de prix abordables.

Les initiatives visant à promouvoir et organiser le réemploi des ressources devraient être d'autant plus soutenues qu'elles en permettent l'accès aux personnes nécessiteuses. Ce soutien peut prendre la forme, par exemple, de la mise à disposition de lieux publics, de primes, de subventions, de détaxations, d'autorisation de se servir de tous les outils dont dispose l'administration, selon le principe du partenariat public-commun. Et c'est un fait que de nouveaux espaces se mettent en place pour l'échange, la réparation et la réutilisation des objets, le plus souvent sous une forme non monétaire, fondée sur le don ou le troc.

Le marché alternatif Skoros, lancé en Grèce, en est un exemple. Du matériel d'occasion y est proposé gratuitement, selon le principe suivant : on apporte ce dont on n'a plus besoin et on emporte ce que l'on veut en échange ; mais on y partage aussi les savoir-faire et les compétences professionnelles sur le modèle de la banque d'échange de temps, et cela également dans le but de reconstruire des liens sociaux⁴⁷³. Il existe aussi des modes de mise en commun et de partage organisés à l'échelle inter-

471 Piketty T. et al., «Optimal Taxation of Top Labor Incomes», *op. cit.*

472 Voir aussi Stiglitz J., *The Price of Inequality. How today's society endangers our future*, W. W. Norton & Company, New York, 2012.

473 Sur le site de Skoros, il est décrit en ces termes : «Un bazar solidaire, gratuit et anticonsommateur qui s'adresse à tous, quelle que soit sa situation matérielle. Un lieu d'échange d'objets mais aussi de rencontre pour l'échange de savoirs, d'expériences, de pratiques (exemple : j'offre une coupe de cheveux et vous m'apprenez à tricoter).» Voir le site http://skoros.espiv.net/about_en.

nationale, qui exploitent le potentiel du web pour permettre des échanges non monétaires d'objets réutilisables. Le plus important de ces réseaux est le Freecycle Network, qui compte environ 9 millions de membres dans le monde, organisés en groupes locaux : c'est un mouvement de base et sans but lucratif qui permet de donner et de se servir gratuitement là où l'on vit. « Tout tourne autour de la remise en service d'objets en bon état qui échappent ainsi à la mise en décharge. » Le mécanisme est simple : « Vous vous enregistrez, vous postez un message, les intéressés vous répondent, vous convenez avec eux d'un rendez-vous et vous donnez/recevez l'objet en question. »⁴⁷⁴

Les autorités locales doivent trouver de nouveaux moyens d'éviter le gaspillage. La municipalité de Capannori, en Toscane, a ainsi construit, à la sortie de « l'île écologique » (une zone où l'on trie les déchets dans le respect des normes environnementales), un centre où le personnel examine le matériel juste avant qu'il soit mis au rebut et où les objets récupérables sont stockés (et réparés si nécessaire) pour pouvoir être donnés à des usagers des services sociaux ou des centres d'accueil⁴⁷⁵. C'est le genre d'initiatives qui ne coûte pas très cher, qui fait faire des économies à la communauté (en réduisant significativement les frais de mise en décharge) et qui prolonge le cycle de vie des objets tout en offrant un soutien aux plus démunis.

Les médicaments, eux, sont le plus souvent achetés en quantités supérieures aux besoins, donc finissent inévitablement à la poubelle une fois leur date de péremption dépassée. Une mesure simple pourrait être prise pour limiter cet énorme gaspillage et toutes ses conséquences néfastes pour l'environnement, la société et les budgets : autoriser les pharmacies à vendre des médicaments en vrac, autrement dit à ne délivrer que la quantité nécessaire à la thérapie prescrite. Il ne s'agit pas de promouvoir la production de médicaments unidoses – qui supposent au contraire plus d'emballage encore, au point que les coûts d'emballage sont presque toujours supérieurs à la valeur du médicament – mais d'autoriser la vente de petites quantités de médicaments, qui coûterait moins cher aux citoyens – cela se fait d'ailleurs couramment dans de nombreux pays, dont les Etats-Unis. Parallèlement, les pharmacies devraient être incitées à reprendre les médicaments non consommés encore utilisables.

► Créer un impôt sur le gaspillage

Ces dernières années, de nombreuses initiatives vertueuses ont été prises pour réduire le gaspillage de nourriture et de médicaments, pour remettre en état des objets et réutiliser des invendus. Des biens parfaitement comestibles ou utilisables échappent ainsi à la poubelle et sont donnés⁴⁷⁶. Toutefois, en dépit du fait que la résolution contre le gaspillage de nourriture adoptée récemment par le Parlement européen préconise l'adoption de mesures contraignantes dans ce domaine⁴⁷⁷, aucune forme de taxation du gaspillage fondée sur ce qu'on pourrait appeler « le principe du gaspilleur-payeur » n'a encore été instituée.

La taxation peut aider à lutter contre le gaspillage en forçant ceux qui s'en rendent responsables à internaliser les coûts inacceptables générés par un modèle insoutenable du point de vue tant social qu'écologique.

L'une des principales sources de gaspillage, c'est, d'une manière générale, le modèle productif fondé sur une longue chaîne d'approvisionnement⁴⁷⁸. Dans la chaîne d'approvisionnement en produits alimentaires, une grosse part de la responsabilité incombe aux grandes surfaces. Taxer les aliments invendus qui n'ont pas été donnés avant la date d'échéance, en commençant par

474 Voir le site www.freecycle.org.

475 La municipalité de Capannori a cependant dû contourner la loi italienne qui stipule que tout ce qui est jeté (même en parfait état) dans les « îles écologiques » doit automatiquement être mis au rebut et éliminé. Cela montre qu'il faut aussi modifier la loi pour éviter le gaspillage, et encourager, et non pas entraver, les pratiques de réemploi.

476 Parmi les initiatives qui méritent d'être signalées, retenons le Last Minute Market, lancé par l'université de Bologne et actif dans plus de 40 villes d'Italie, sans compter les deux projets en cours en Argentine et au Brésil. Au sein du LMM, les commerces et les producteurs (industries et boutiques d'alimentation, commerces de détail, etc.) qui ont des invendus condamnés sinon à être jetés sont associés à des gens et des organisations caritatives qui ont besoin de nourriture. Les produits invendus encore consommables sont récupérés, ainsi que les légumes non récoltés parce que refusés par les détaillants pour des raisons d'aspect extérieur, les semences qui ne répondent pas aux normes du marché, les restes de la restauration publique et privée, mais aussi les médicaments invendus (qui peuvent servir à satisfaire les besoins des personnes défavorisées), les livres destinés au pilon et autres objets réutilisables.

477 Le Parlement européen « demande à la Commission d'évaluer l'impact d'une politique coercitive des déchets sur les comportements de gaspillage alimentaire » et « souhaite qu'une politique coercitive du traitement des déchets concernant tous les maillons de la chaîne alimentaire soit adoptée en application du principe « pollueur-payeur » ». Voir Parlement européen, Résolution n° 2175 du 19 janvier 2012 sur « Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne ».

478 C'est pourquoi le Parlement européen, dans la même résolution, considère qu'il est de première importance de promouvoir « les relations directes entre les producteurs et les consommateurs » et de raccourcir ainsi « la chaîne agroalimentaire ». Puis il en vient aux racines du problème en invitant « les Etats membres à encourager et à soutenir les initiatives visant à promouvoir la production durable à petite et moyenne échelle liée à la consommation et aux marchés locaux et régionaux » et à aider « les ventes directes et les marchés locaux ainsi que toutes les mesures favorables à la promotion de la filière courte ou à kilomètre zéro ».

ceux des grandes surfaces, serait un bon point de départ : les supermarchés seraient ainsi obligés de revoir leur modèle de gestion des approvisionnements et des stocks, et de réduire considérablement le montant de ce qui s'appelle des « retours »⁴⁷⁹.

Il s'agit donc d'instaurer une forte taxe sur les produits invendus qui ne sont pas donnés – de façon certifiée, dans un laps de temps raisonnable et par des canaux qui en permettent la redistribution à des gens dans le besoin –, donc qui finissent à la poubelle. Une taxe de ce genre contraindrait au moins toutes les entreprises à redistribuer gratuitement leurs invendus à des groupes de citoyens au pouvoir d'achat trop faible, systématisant ainsi ce qui risque sinon de rester des initiatives sporadiques de quelques acteurs vertueux et de bonne volonté.

Les gouvernements devraient également instaurer une taxe pour convaincre les entreprises de se tourner vers la production de matériels pouvant être réutilisés, recyclés ou vendus à des sites de biocompostage (ce qui réduit le gaspillage de matériaux bruts), et taxer notamment les emballages superflus, les emballages et produits jetables et ceux dont il est difficile de se débarrasser, tout en encourageant la vente en vrac et à la tire et l'instauration de consignes sur les bouteilles. L'achat en self-service de produits non emballés est également un moyen pour les acheteurs de limiter le gaspillage, car il permet de mieux adapter les quantités achetées à des besoins réels. Le recours à la taxation peut aussi servir à sévir contre les citoyens dont le style de vie est insoutenable, voire contre certains organismes publics. Les autorités locales qui n'atteindraient pas les objectifs fixés nationalement pour la collecte sélective des ordures et qui envoient en décharge des quantités de matériaux recyclables supérieures à celles autorisées devraient être lourdement pénalisées. Des mesures de surtaxe pourraient également être instituées sur la consommation domestique excessive d'énergie, quel que soit le tarif choisi⁴⁸⁰.

Les recettes dégagées par cette taxe permettraient d'investir dans des projets visant à rendre les ressources accessibles, de protéger et partager les biens communs, et de lutter contre la pauvreté. Ce prélèvement s'inscrirait dans un schéma général de fiscalité et de finances progressives que nous parcourons dans le point suivant.

3.3. Propositions en faveur de la progressivité et de la justice sociale en matière budgétaire

Plusieurs des propositions que nous avons présentées jusqu'à présent impliquent un investissement économique important (par exemple l'allocation universelle, la mise en place de services de santé et d'éducation de qualité, etc.). Ce guide propose de financer ces initiatives par une fiscalité et des finances publiques progressives dont certaines des caractéristiques sont présentées dans cette partie.

3.3.1. Vers la progressivité et la justice sociale en matière budgétaire

La justice sociale et l'égalité ont été, nous l'avons vu, largement écartées des programmes politiques, qu'ils soient nationaux ou supranationaux. La notion de progressivité, qui envisage la politique fiscale comme un tout, incite à trouver un nouvel équilibre entre les différents types d'impôts. Étant clairement établi que les inégalités et la pauvreté se sont accrues en Europe au cours des dernières décennies et que la dégradation des conditions de vie va à l'encontre de toutes les valeurs fondamentales de cohésion et de justice sociales qui sont au cœur du modèle socio-économique européen, il convient à présent de se demander comment une autre gestion des finances publiques peut renverser cette inquiétante tendance.

Dans cet ouvrage, nous nous proposons de faire quelques suggestions en faveur d'un rétablissement d'une imposition progressive. Dans les paragraphes qui suivent, nous en appelons à une contribution plus solide aux finances publiques à la fois des propriétaires de biens, à travers l'impôt sur la fortune et la propriété, et des investisseurs financiers, à travers un impôt supranational sur les transactions financières. Nous conseillons par ailleurs de revoir les contributions de sécurité sociale, dont les effets sont trop souvent régressifs et pervers, et invitons à créer un système de remboursement de la TVA qui cesse de contraindre les personnes faisant

479 Il s'agirait aussi de repenser le système courant qui impose contractuellement aux producteurs de produits frais (fromage, produits laitiers, pain) de supporter eux-mêmes le poids des invendus des supermarchés, ce qui fait que ceux-ci ont tendance à commander plus qu'ils ne vendent pour avoir leurs rayons pleins. Un système qui encourage la surproduction et permet aux grandes surfaces de faire supporter à d'autres le coût du gaspillage.

480 Une grille de niveaux corrects de consommation peut être établie en tenant compte de la taille du logement et de la famille qui y vit. La TVA sur la consommation pourrait être réduite pour la part inférieure à ce niveau, et augmentée pour la part supérieure.

l'expérience de la pauvreté à réduire leur consommation de biens et services nécessaires à une vie digne et satisfaisante.

► Imposer plus sérieusement les richesses et la propriété

Après avoir été la pierre angulaire des finances publiques dans les pays européens, la taxation des richesses s'est vue progressivement réduite au nom du présupposé selon lequel moins d'impôts sur les richesses, c'est plus d'investissement dans les activités productives. Cela n'a pas débouché sur une société plus dynamique, à croissance économique forte, mais sur une société affectée d'inégalités et de formes de paralysie socio-économique croissantes. Ainsi est-il devenu nécessaire de prélever davantage d'impôts sur le patrimoine des plus riches. Ce sont des mesures qui peuvent être mises en œuvre et qui, d'ailleurs, le sont actuellement dans des pays comme la France, l'Islande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suisse. En cette période de sacrifices imposés pour arriver à combler les déficits publics, le fait de ne pas recourir à un impôt prélevé spécifiquement sur les revenus des plus riches est un symptôme clair du fait que la justice sociale n'est plus une valeur dominante.

Faire contribuer les millionnaires à hauteur de 1,8 % de leur fortune comme en France, ou de 1,5 % comme en Islande et en Suisse, c'est non seulement économiquement viable, mais c'est aussi un impératif moral. Selon les calculs du professeur Jeffrey Sachs⁴⁸¹, sachant que les sommes capitalisées sur le marché mondial s'élèvent globalement à 60 trillions de dollars par an, la création d'une taxe de 1 % sur tous les revenus dépassant 1 million de dollars rapporterait jusqu'à 600 billions de dollars par an, soit précisément le double du budget global que les pays développés ont accepté de consacrer aux Objectifs du millénaire pour le développement. Eradiquer la pauvreté dans les pays développés ou en voie de développement n'est pas un objectif hors de portée, à condition de dégager des ressources suffisantes et de faire preuve d'une solide volonté politique. Gallino et Borgna⁴⁸² ont fait observer que, si était instauré en Italie un impôt sur la fortune des millionnaires – selon le Credit Swiss Research Institute, ce pays en compte plus de 1,5 million – il serait possible, sur la base d'une contribution de 3 000 euros par millionnaire, de collecter jusqu'à 4,5 billions d'euros par an, soit un montant équivalent aux baisses des pensions de retraite imposées par le Gouvernement de Mario Monti dans l'esprit des mesures d'austérité.

En 2010, une étude menée par le Centre for International Policy a fait apparaître que le montant de l'argent illicite déposé dans des juridictions secrètes est de l'ordre de 20 trillions de dollars, dont 1,5 trillion est localisé au Royaume-Uni. Une mesure drastique pourrait être envisagée : séquestrer les fonds illicites. Toutefois, une politique plus viable consisterait à lever un impôt sur ces immenses fortunes qui, depuis l'an 2000, et malgré la crise, ont grossi au rythme de 9 % par an.

Considérant que la part européenne de cet argent illicite est de l'ordre de 10 trillions de dollars, Gallino et Borgna (2012) ont fait remarquer qu'avec un impôt sur la fortune de 5 %, ces dépôts pourraient fournir aux finances publiques européennes actuellement mal en point pas moins de 400 billions d'euros.

Les revenus que la part fortunée de la population tire de ses biens immobiliers et de ses avoirs financiers sont à mettre en rapport avec l'engagement pris par les gouvernements de promouvoir la mobilité sociale, et avec l'investissement que cela suppose. Un impôt sur la fortune leur permettrait d'atteindre le but qu'ils se proposent, à savoir offrir une chance, autrement dit un enseignement scolaire, du crédit et des investissements, à ceux qui, parce que leur famille ne possède pas de biens, risquent de ne pouvoir développer leur potentiel ni parvenir à un niveau de vie décent.

► Rembourser la TVA au-dessous d'un certain seuil de revenu

La régressivité en matière d'imposition indirecte est un problème grave. Plusieurs pays de l'UE ont trouvé un moyen commode d'atteindre l'équilibre budgétaire en augmentant la TVA. Imposer un petit prélèvement en pourcentage sur le moindre achat permet en effet d'alimenter substantiellement les caisses de l'Etat. Mais cette mesure affecte inévitablement en priorité les bas revenus : il ne fait aucun doute qu'une augmentation de la TVA pèse sur les décisions d'achat des moins bien lotis, qui ne peuvent plus s'offrir certains biens, des biens pas forcément indispensables mais qui font tout de même partie du panier de produits nécessaire à une existence

481 Sachs J., *The End of Poverty: Economic Possibility of Our Times*, Penguin Press, Londres, 2005.

482 Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, op. cit.

décente. Ce qui ne peut que creuser le fossé entre les conditions de vie des classes supérieures et celles des autres citoyens.

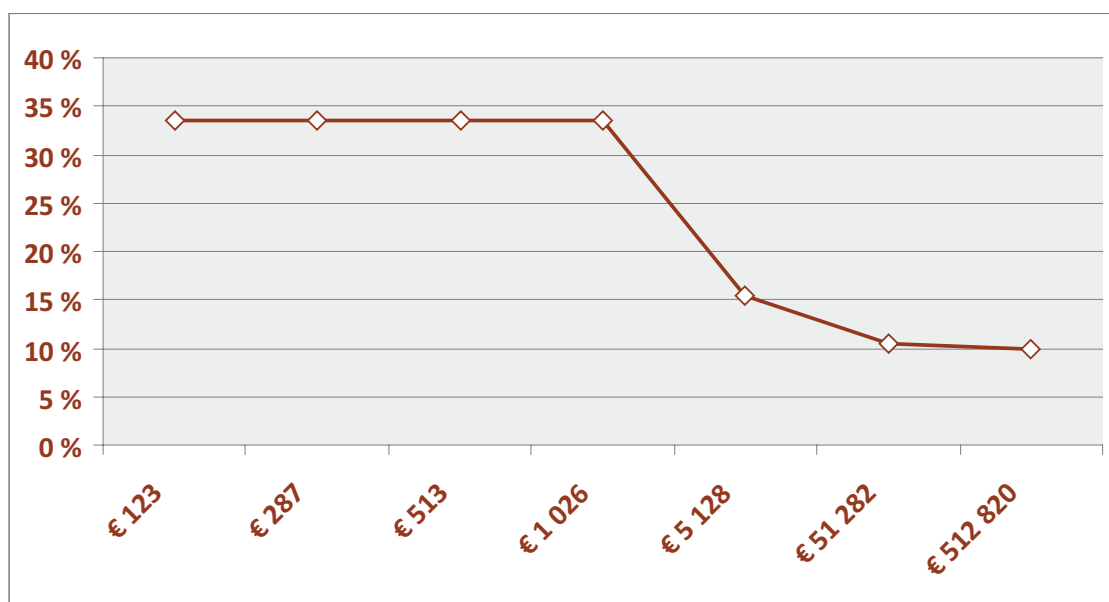
Si l'on veut en conséquence contrer au moins en partie l'effet négatif de l'imposition indirecte, on peut prévoir une forme de remboursement de la TVA pour les bas revenus. Actuellement, une personne imposable est, dans le meilleur des cas, autorisée à déduire la TVA qu'elle a payée sur les produits ou les services nécessaires à l'activité de son entreprise. Une mesure qui exclut la majorité des cols bleus et des employés, qui ne sont pas à leur compte. N'est-il pas choquant de constater qu'un avocat ou un journaliste free-lance peut déduire ses frais de téléphone portable et de voyage, lesquels correspondent souvent, en fait, à des usages à la fois professionnels et personnels, ce que ne peut pas faire un chômeur ou un salarié ?

Un système de déduction pourrait donc être établi pour rembourser la TVA à ceux dont les revenus sont inférieurs à un seuil défini à l'échelle nationale, sachant que cette population dépense tous ses revenus en consommation. Si ce remboursement peut se révéler difficile à mettre en œuvre pour certains achats spécifiques, l'idée pourrait être de libérer d'une partie des taxes à la consommation les citoyens dont le revenu annuel est inférieur à 60 % du revenu médian. Ils paieraient alors normalement la TVA au moment de l'achat sur tous les produits et services achetés, mais se la verraient rembourser après avoir rempli une déclaration d'impôt sur la consommation. L'exemption de taxe sur les dépenses domestiques comme l'eau, l'électricité, le gaz et internet, mais aussi sur les médicaments, les lunettes et lentilles de contact, les dépenses culturelles, d'éducation, de soins aux personnes âgées, etc., doit être garantie aux personnes risquant de sombrer dans la pauvreté. Dût-on pour cela établir une liste de dépenses soumises à TVA pour s'assurer que les bas revenus continuent à accéder à un niveau de consommation décent et à un certain bien-être matériel.

► Supprimer le plafond des contributions de sécurité sociale

Saisir la structure des systèmes d'imposition et de protection sociale et la façon dont ils s'articulent est indispensable pour comprendre l'influence des politiques publiques sur les inégalités de revenus et les processus redistributifs. Le montant des prélèvements directs sur les salaires (ou *tax wedge*) est déterminant à cet égard, car il peut permettre un financement public de type régressif, neutre ou progressif. Les contributions de sécurité sociale représentent la plus grosse part de ce *tax wedge*, et ont en général un impact régressif.

Figure 27 : Montant (en pourcentage du salaire brut) des prélèvements directs sur les salaires (en euros) en Bulgarie (2009)



Légende : l'axe vertical correspond au pourcentage de revenu taxé ; l'axe horizontal correspond au revenu mensuel en euro.

Note : La figure représente le montant des prélèvements en fonction des différents seuils de salaire mensuel : 123 euros (salaire minimum en 2009), 287 euros (salaire moyen en 2009), 513 euros, 1 026 euros et, enfin, les très gros salaires (ceux des banquiers et des entrepreneurs). Ce montant est de 33,45 % pour les salaires de 1 à 1 026 euros, de 15,34 % pour la tranche des 5 128 euros et de 10,55 % pour celle des 51 282 euros.

La Bulgarie, par exemple, à l'instar d'autres pays ex-socialistes, a introduit en 2009 un impôt à taux unique de 10 %, sans instaurer de revenu minimal non imposable ; la Géorgie envisage de faire de même. De plus, les contributions de sécurité sociale ne sont dues que pour la part de salaire mensuel supérieure à 1 026 euros. Au-dessus de ce plafond, seul est dû l'impôt personnel sur le revenu, fixé à 10 %. La régressivité de ce type d'imposition est on ne peut plus évidente. Introduire le principe de progressivité dans les contributions de sécurité sociale serait une bonne chose en général, mais dans les pays où l'impôt sur le revenu est à taux unique, c'est une nécessité urgente.

Un bon point de départ serait de supprimer le plafond des contributions salariales aux pensions de retraite et à l'assurance-maladie – un plafond que l'on retrouve d'ailleurs, avec ses mêmes conséquences régressives, dans bien d'autres pays de l'UE, même si la Bulgarie est un cas extrême. C'est notamment en matière de couverture maladie que le principe du plafond est discutable, le système de santé étant normalement financé sur une base de paiement à l'usage, et l'accès aux soins médicaux ne dépendant pas de ce que l'on a gagné en salaires. Pire, alors que le système de santé est supposé fonctionner sur le principe de solidarité – les bien-portants contribuant aux soins des malades –, les plafonds sur les contributions contreviennent à ce principe, sans qu'il y ait à cela aucune justification morale ou rationnelle : ils ne font que refléter les différences de pouvoir de négociation entre intéressés.

Rares sont les pays où il n'existe pas de plafond aux contributions obligatoires à l'assurance-maladie – la Hongrie, bien qu'ayant également introduit l'impôt à taux unique, a supprimé ce plafond en 2001⁴⁸³. Nombreux sont en revanche les pays de l'UE qui le maintiennent, encouragés en cela par l'élitisme qui préside à l'élaboration des systèmes d'imposition, de retraite et de santé, par la fragmentation persistante de ces systèmes et par le fait que la question est maintenue prudemment à l'écart du débat public. Et le vieillissement de la population européenne dont il est en revanche souvent question semble ne jamais être mis en avant pour défendre la nécessité d'augmenter les ressources de l'assurance-maladie en supprimant les plafonds. Instaurer un principe de transparence permettant de comprendre en détail, et du point de vue du contribuable, toutes les articulations du système contributif pourrait permettre d'exercer une pression en faveur de la suppression de ces plafonds – y compris de celui pesant sur les contributions retraites, qui, du fait que les salariés les plus aisés, qui n'ont jamais eu à assumer des travaux pénibles et des conditions de vie difficiles, vivent plus longtemps, contribue lui aussi à la régressivité du système contributif.

3.3.2. Vers une fiscalité européenne



483 Voir International Group Programme, «Summary of Social Security and Private Employee Benefits», 2011, accessible sur www.igpinfo.com/igpinfo/public_documents/ss_summaries/Hungary.pdf.

L'une des plus graves erreurs faites en matière de finances publiques est sans doute d'ordre conceptuel, et renvoie à l'approche selon laquelle équité et croissance économique s'excluent mutuellement. Nous avons montré dans cet ouvrage que l'équité est au contraire la condition d'un développement économique durable, que le gâteau à partager ne peut grossir si les ingrédients en sont mal répartis. Wilkinson et Pickett, Stiglitz et Florio⁴⁸⁴ défendent tous l'idée que les inégalités nuisent à la santé de l'économie, car elles réduisent le potentiel d'une bonne partie de la population et n'offrent de possibilités de développement qu'à un petit nombre de citoyens. C'est pourquoi il est nécessaire, comme nous l'avons déjà vu, de promouvoir une nouvelle conception de « l'efficacité » qui articule performance et justice sociale, de façon à parvenir à un équilibre socio-économique de long terme.

La crise donne un certain élan aux réformes de gestion des finances publiques, mais, comme le débat sur l'Europe fiscale se concentre surtout sur la recherche urgente de solutions au problème de la dette, il reste peu de place pour l'élaboration de stratégies fiscales de long terme fondées sur la justice sociale. L'Union pourrait tirer profit de cette collaboration européenne pour promouvoir une approche plus juste des questions budgétaires, où la notion d'efficacité socio-économique intégrerait celle de justice sociale, évitant ainsi la polarisation. En fait, la stratégie « Europe 2020 », qui, tout en se focalisant sur la croissance, prévoit un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, constitue le cadre idéal dans lequel promouvoir l'idée que l'équité et l'efficacité, la redistribution et la croissance, loin de s'exclure réciproquement peuvent aller de concert dans la même direction.

Bien des problèmes sont difficiles à résoudre à l'échelle nationale : l'évasion et la fraude fiscales sévissent dans l'Europe entière, et la taxe sur les transactions financières gagnerait à être mise en œuvre à une échelle supranationale, pour éviter les fuites de capitaux. C'est pourquoi le projet d'élaboration d'une « Europe fiscale » pourrait être le cadre adapté à une réflexion sur la façon dont peuvent s'articuler de façon cohérente les besoins de ressources fiscales et les exigences de justice sociale.

► **Coordonner les politiques fiscales à l'échelle européenne pour lutter contre les paradis fiscaux**

Le projet Mapping Financial Secrecy⁴⁸⁵ propose une liste ouverte des manifestations du « mal » au sein des paradis fiscaux : évasion fiscale, fraude fiscale agressive, blanchiment d'argent, financement d'activités terroristes, trafic d'êtres humains, commerce illégal d'armes, non-paiement de pensions alimentaires, contrefaçon, délits d'initié, détournement de fonds, banqueroutes frauduleuses ou opérations de renseignement illicites. Combien de temps devons-nous encore attendre avant que les pays européens décident de s'attaquer véritablement à un phénomène aussi vaste ? Dans les discours, il est beaucoup question de lutte contre l'évasion et les paradis fiscaux, mais peu d'actions concrètes ont été entreprises en ce sens.

Un paradis fiscal se caractérise essentiellement par une absence ou un très faible niveau d'imposition et par la non-transparence dans les domaines bancaire, juridique et administratif. Il offre en outre des facilités pour contourner les règles d'autres juridictions, garantir la protection des informations personnelles contre les demandes adressées par les autorités fiscales étrangères, et autorise *de facto* les profits illicites. Le terme de « juridiction secrète » employé par le Tax Justice Network⁴⁸⁶ sonne de ce fait plus juste que celui, plus courant, de « paradis fiscal », car il laisse entendre qu'il y a derrière beaucoup plus qu'une simple exonération d'impôts.

Les paradis fiscaux sont en général associés à des images d'îles exotiques ou de places financières traditionnellement favorables aux investisseurs, comme la Suisse ou la principauté de Monaco, mais en réalité la plupart des paradis fiscaux ne se situent pas dans des contrées éloignées, mais au cœur même de l'Europe : le Vatican, Saint-Marin, l'Andorre, le Lichtenstein, ainsi qu'une dizaine de territoires dépendant du Royaume-Uni (Gibraltar, île de Man, Jersey, etc.) et des Pays-Bas font partie du lot. La City de Londres et certains centres de Belgique et des Pays-Bas sont eux-mêmes listés parmi les places financières non totalement transparentes⁴⁸⁷. Conclusion : pour contrer le phénomène, une volonté politique forte est nécessaire.

484 Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level, op. cit.*, Stiglitz J., *The Price of Inequality, op. cit.*, et Florio M., «The Real Roots of the Great Recession: Unsustainable Income Distribution», à paraître, *International Journal of Political Economy*.

485 Voir le site www.secrecyjurisdictions.com.

486 Voir le site www.taxjustice.net.

487 Voir le rapport du Tax Justice Network, «Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres», www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf.

Récemment, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est prononcée en faveur d'une série de mesures visant à mettre fin à « l'évasion et la fraude fiscales massives » permises par l'existence de juridictions secrètes et de centres financiers offshore. Le rapport « Promouvoir une politique appropriée en matière de paradis fiscaux »⁴⁸⁸ de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable du Conseil de l'Europe parle, à propos de la lutte contre les pratiques fiscales prédatrices, de « devoir moral et [de] cause commune ».

A la suite de la publication de ce rapport en 2009, les pays du G20 ont poussé les paradis fiscaux à signer des traités de coordination fiscale et de contrôle des investissements offshore, si bien qu'à la fin de cette même année, plus de 300 traités étaient signés. Mais une étude récente de Johannesen et Zucman⁴⁸⁹ montre que cette coordination et ces traités n'ont pas enrayeré le flux de capitaux en provenance des paradis fiscaux, et conclut en disant que « les moins conciliants [de ces paradis] ont attiré de nouveaux clients, tandis que les plus conciliants en ont perdu quelques-uns, ce qui fait que le montant global des capitaux hébergés dans les paradis fiscaux est resté à peu près le même ». Il se peut que les normes internationalement acceptées soient trop lâches pour être efficaces et que la communauté internationale doive exiger des juridictions secrètes qu'elles aillent plus loin dans l'abandon de pratiques qui lèsent l'intérêt général. Sans compter qu'un accord multilatéral impliquant toutes les parties serait sans doute plus efficace qu'une série d'accords bilatéraux, ceux-ci n'empêchant pas le transfert de fonds d'un paradis fiscal à l'autre.

► Instaurer une taxe sur les transactions financières

En conséquence de la crise, le secteur financier a reçu 4,6 trillions d'euros des Etats membres de l'UE ; de plus, les actionnaires et les holdings ont tiré profit de la baisse progressive des impôts et de la multiplication des déductions fiscales de la dernière décennie, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie. Pour reprendre les termes de la Commission européenne, il est temps maintenant « que le secteur financier paie sa juste part »⁴⁹⁰. L'adoption d'une taxe sur les transactions boursières et autres produits financiers comme les obligations, les stock-options et les produits dérivés est devenue nécessaire pour contraindre ceux qui font des profits sur le marché de la finance à contribuer eux aussi au rétablissement des finances publiques, de l'économie et de la justice sociale. C'est en 1971 que le prix Nobel James Tobin a pour la première fois proposé l'instauration d'une taxe sur les transactions financières (TTF) faites sur le marché des changes (appelée depuis taxe Tobin). Cette proposition a fait l'objet de débats dans l'opinion publique pendant des années, mais n'a jamais été véritablement inscrite au programme des décideurs politiques, essentiellement par crainte de créer le désordre au sein des marchés financiers, longtemps considérés comme capables d'allouer les ressources de façon « optimale ».

Il y a en fait un énorme enjeu redistributif dans l'instauration d'une telle taxe. Le nom de « taxe Robin des bois » qu'on lui donne souvent peut induire en erreur : certes, l'équité est un objectif essentiel, mais remplir les caisses de l'Etat en taxant les transactions financières n'implique pas automatiquement plus de justice sociale. Tout dépend de ce que l'on fait des sommes collectées. S'il s'agit de satisfaire des besoins sociaux, ces sommes peuvent servir soit à alléger les impôts et les contributions sociales des plus bas revenus, soit à financer les dépenses sociales qui contribuent à la mobilité sociale et garantissent le bien-être de tous les citoyens, comme des programmes de construction de logements décentes ou de couverture santé universelle, dans la lignée des propositions faites plus haut. L'instauration d'une TTF peut avoir un sens indépendamment de ses effets redistributifs : pour reprendre la métaphore de James Tobin, il est souhaitable de « jeter un peu de sable dans les mécanismes de nos marchés financiers internationaux trop bien huilés », afin de décourager les échanges improductifs et risqués. La taxe devrait s'appliquer à tous les types de transactions financières, mais surtout aux opérations spéculatives de court terme⁴⁹¹.

488 Voir <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18151&Language=EN>.

489 Johannesen N. et Zucman G., « The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown », document de travail n° 4, Paris School of Economics, 2012.

490 Voir Commission européenne, Communiqué de presse du 28 septembre 2011, « Taxe sur les transactions financières: pour que le secteur apporte une contribution équitable », IP/11/1085, accessible sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1085&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

491 L'outil de lutte contre la spéculation proposé par Tobin était une taxe de 0,5 % ou de 1 % sur toutes les transactions financières opérées sur le marché des changes. Aujourd'hui, les taux de taxation proposés sont plus faibles mais s'appliquent à une base plus large : il s'agirait de taxer tous les types de transactions financières, y compris celles sur les actions et les produits dérivés. Les ONG et les économistes partisans d'une TTF envisagent un taux très minimal. En l'état actuel des choses, le débat tourne autour d'un taux variant de 0,05 % à 0,1 % ; la Commission européenne propose, elle, un taux variant de 0,01 % à 0,1 % en fonction du type de transaction. La faiblesse de ces taux est une garantie de distorsions minimales du marché, mais le nombre gigantesque des transactions quotidiennes fait que les sommes collectées peuvent être énormes. Selon les études menées par la Commission européenne, elles pourraient atteindre jusqu'à 57 billions par an. Pour plus d'information sur la proposition de TTF de la Commission, voir : http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm.

Jusqu'en 2012, la France, l'Allemagne et l'Italie, reconnaissant en quelque sorte qu'une forme de coordination était nécessaire pour pouvoir instaurer une TTF, ont pris la tête d'un groupe de pays favorables à l'idée, dont la Grèce, l'Espagne et le Portugal, mais aussi l'Autriche, la Belgique, la Finlande et la Slovaquie. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, le Luxembourg et Malte continuent cependant à opposer une forte résistance, qu'ils soient hostiles à une FTT en soi ou à une FTT européenne. Le Royaume-Uni en particulier se déclare favorable à une FTT à l'échelle mondiale, mais s'oppose fermement à une FTT qui s'appliquerait à l'Union européenne. Une position justifiée par l'assertion selon laquelle une taxe européenne sur les flux financiers provoquerait une fuite de capitaux vers les Etats-Unis, le Japon et les pays « en développement ». Pourtant, l'exemple de la *British Stamp Duty Reserve Tax* (SDRT), introduite en 1986 et qui prélève 0,5 % sur les achats d'actions des entreprises britanniques, prouve au moins deux choses : 1) qu'il est possible techniquement de taxer les transactions financières ; 2) que cela ne fait pas fuir les capitaux à l'étranger, puisque la City de Londres n'a jamais enregistré de baisse de flux de capitaux après 1986. Certaines exemptions permettent à la plupart des intermédiaires de ne pas payer la SDRT, ce qui n'empêche pas le Gouvernement britannique d'encaisser environ 4 milliards d'euros par le biais de cette taxe.

Faut-il instaurer une FTT globale au niveau du G20 ou la FTT européenne que propose la Commission européenne ? C'est une question qui se discute. Mais enrayer la crise de la dette sans appauvrir les populations doit devenir une priorité clairement établie. Espérons que la FTT européenne sera mise en œuvre le 1^{er} janvier 2014, comme le prévoit la Commission européenne.

Conclusions

Les propositions que nous venons d'exposer ne constituent pas une liste exhaustive des actions qui devraient et pourraient être entreprises pour résoudre les problèmes de pauvreté croissants que connaît l'Europe contemporaine. Cependant, les personnes qui ont participé à leur conception et à leur formulation – au terme d'un long parcours d'analyse et d'élaboration, et en s'inspirant souvent du travail réalisé par la société civile – ont la certitude que, si ces propositions étaient mises en œuvre, des progrès substantiels pourraient être faits pour avancer vers le bien-être de tous.

A la base de ces propositions, il y a l'idée de partage de la responsabilité sociale et celle de reconnaissance et de défense des biens communs – entendus comme les ressources devant être partagées car indispensables pour mener une vie digne –, deux idées qui supposent que soit repensé le rôle des institutions publiques en tant que défenseurs de l'intérêt collectif – un intérêt à définir avec les citoyens et qui ne peut en aucun cas conditionner l'exercice des droits humains. Le seul fait de prendre au sérieux l'éventualité de la mise en pratique de ces idées serait déjà en soi un changement de perspective, la dignité humaine et la justice sociale revenant alors au cœur des préoccupations politiques.

De même que les droits humains sont indissociables, ces propositions ne peuvent s'appliquer séparément les unes des autres, car elles présupposent une nouvelle vision systémique des objectifs politiques, sociaux et économiques à atteindre.

Sans démocratie, les droits humains ne peuvent être respectés et protégés de façon universelle, et leur contenu devient indéfinissable. Pis, sans l'accès égal et stable aux ressources matérielles et immatérielles qui permettent de mener une vie digne et garantissent la « sécurité » de tous, la participation démocratique est vide de sens. Par ailleurs, dans les sociétés globalisées et plurielles d'aujourd'hui, la démocratie a besoin d'être réinventée, et elle ne peut l'être que si elle relève les défis à la fois nouveaux et anciens qui se posent à elle, telle la gestion des biens communs.

Enfin, ce renouveau à accomplir en matière de démocratie, de droits humains et de biens communs implique une réforme du système financier et la mise en œuvre de politiques publiques de redistribution et de fiscalité repensées. Il faut arriver à surmonter la logique du profit et de sa maximisation sur laquelle repose toute l'organisation sociale, en dépassant la « rationalité instrumentale » de l'Occident qui, comme l'écrivait Max Weber il y a plus d'un siècle, traite les êtres humains en instruments et non comme une fin en soi.

Si les propositions avancées à la fin de ce guide peuvent être mises en œuvre, c'est bien parce que la pauvreté, l'appauvrissement et la précarisation de l'existence de millions d'individus ne sont pas une perspective inexorable. Il s'agit de réorienter les actions à entreprendre en tenant compte des interdépendances sociales et en évaluant les conséquences des choix et des activités de chacun en fonction d'un objectif partagé : le bien-être de tous.

On peut choisir de s'aventurer sur cette voie difficile – mais pas impraticable – si l'on reconnaît que tous les systèmes économiques, sociaux et politiques ont été créés et gérés par des hommes et des femmes, et peuvent à ce titre être changés. Mais on peut aussi choisir de croire ceux qui prétendent, de façon plus ou moins explicite, qu'il faut sacrifier la dignité humaine et la cohésion sociale à une logique immuable, celle qui fait régner l'injustice, le privilège et la loi du plus fort.

Ce guide a été pensé et écrit par des personnes qui ont envie de s'engager dans la première de ces voies : elles sont certaines qu'il est possible de réduire la pauvreté et les inégalités, et d'avancer vers plus de cohésion et de justice sociales.

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit de la réflexion menée dans le cadre du projet « Les droits humains des personnes en situation de pauvreté ». A ce titre, nous souhaitons remercier les experts venus d'horizons divers (personnes en situation de pauvreté, chercheurs, militants, institutions) qui ont participé aux groupes de travail du projet ainsi que les citoyens qui se sont mobilisés dans les cinq villes pilotes (Charleroi en Belgique, Covilha au Portugal, Mulhouse en France, Salaspils en Lettonie et Timisoara en Roumanie).

Conseil de l'Europe

Nous remercions pour leur aimable participation :

Le Service de la Charte sociale européenne

La Cour européenne des droits de l'homme

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Le Comité européen de la cohésion sociale (CDCS)

Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage

Commission européenne

Elodie Fazi - Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne

Associations, réseaux et fondations

Carlos A. Alonso Espinosa – Asamblea Popular por el Derecho a la Vivienda Digna de Barcelona, Espagne

Cristel Amiss – Black Women's Rape Action Project, Royaume-Uni

Kadiatou Barry – Association des cités du Secours catholique, France

Luciana Caloro – Rete Radici Rosarno, Italie

Anna Coote - New Economics Foundation, Royaume-Uni

Philippe de Craene – Front Commun SDF, Belgique, et European Union of homeless

Fintan Farrell – EAPN

Tommaso Fattori – Forum italiano dei movimenti per l'acqua, Italie

André Gachet – FEANTSA

Esther Gatera – All African Women's Group, Royaume-Uni

Lucie Greyl – Forum italiano dei Movimenti per l’acqua, Italie
Costantino Giordano – Progetto Avvocatodi strada Onlus, Italie
Maria Jeliaskova – EAPN, Bulgarie
Rabab Khairy – Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), Belgique
Capucine Laffargue-Seux – Secours catholique, France
Isidro Lopez – Observatorio de la Sostenibilidad en España, Espagne
Adriana Opromolla – Caritas Europa
Mariani Papanikolau – Kinisi Association, Grèce
Rita Patricio – Amnesty International European Institutions Office
Vladimir Petronijevic – Gruppo 484, Serbie
Ana Mendez De Alves – Observatorio Metropolitano, Espagne
Faiza Shaheen – New Economics Foundation, Royaume-Uni
Dora Teloni – Kinisi Association, Grèce
Vito Telesca – EAPN, Italie
Daouda Sanogo – Rete Radici Rosarno, Italie
Cecilia Strada – Emergency Life Support for civilian War Victims, Italie
Dominique Vermeire – Front Commun SDF, Belgique, et European Union of homeless
Xavier Verzat – Centre international Joseph Wresinski, France
Mihaela Vetan – CRIES, Roumanie
Thierry Viard – ATD Quart Monde, délégation auprès de l’Union européenne

Experts universitaires

Dirk Berg-Schlosser – Philipps University Marburg, Allemagne
Laurent Bonelli – Université de Paris-Ouest-Nanterre, France
Patrick Bruneteaux – Université Paris 1 Sorbonne, France
Simonetta Cotterli – University of Modena e Reggio Emilia, Italie
Elisabetta Grande – Università degli studi del piemonte orientale, Italie
Louise Haag – Basic Income Earth Network, University of York, Royaume-Uni
Regina Kreide – Justus Liebig University, Allemagne
Miguel Laparra – Fundacion Foessa – Universidad Pública de Navarra, Espagne
Ugo Mattei – International University College of Turin, Italie
Claus Offe – Hertie School of Governance, Allemagne
Emre Özel – Hacettepe University (Ph.D. candidate), Turquie
Begoña Perez Eransus – Fundacion Foessa, Universidad Pública de Navarra, Espagne

Lydia Prokofieva – Institut d'études avancées de Nantes, Russie

Diane Roman – Université François-Rabelais, Tours, France

Emilio Santoro – Università di Firenze, Italie

Federica Sossi – Università di Bergamo, Italie

Fernando de Souza Barbosa – Università di Firenze, Brésil

Iлона Tomova – Institute for Population and Human Research, Bulgarie

Yannick Vanderborght – Facultés universitaires Saint-Louis, Belgique

Syndicats

Henri Lourdelle – Confédération européenne des syndicats

Organisations internationales

Åsa Nihlen – Organisation mondiale de la santé

Institutions nationales

Vanda R. Alves Pacheco – Ministère du Travail et de la Solidarité sociale, Portugal, et CDCS du Conseil de l'Europe

Ole Kjærgaard – Rådet for Socialt Udsatte, Danemark

Institutions locales

Sonia Baudchon Matias – Camara Municipal de Covilhã, Portugal

Ansis Grantins – Domes administrācija Salaspils, Lettonie

Françoise Coulot, Lydia Meyer, Safiéto Bah – Mairie de Mulhouse, France

Giusti Maniscalchi et Audrey Noel – Observatoire local de cohésion sociale de la ville de Charleroi, Belgique

Primăria Municipiului Timișoara, Roumanie

Giuseppe Caccia – Conseil municipal de Venise, Italie

Bibliographie

Abers R. N., «Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen», in Fung A., Wright E. O. (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres-New York, 2003.

Acemoglu D. et Robinson J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Books, Londres, 2012.

Actmedia, «German MEP: Romania, Bulgaria and Greece need to leave EU fund management in the hands of foreign», 23 juin 2011, accessible sur <http://goo.gl/6Ef66>.

AdnKronos, «Il 15 % degli immigrati rinuncia alle cure», *Micromega*, accessible sur <http://temi.repubblica.it/micromega-online/il-15-degli-immigrati-rinuncia-alle-cure/>

Agier M., *Le couloir des exilés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011.

Ajuntament de Barcelona, «Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona», Acuerdo del Consejo Plenario, 23 décembre 2005.

Alet C., «La spirale du surendettement des ménages», in Alternatives économiques, *La dette et ses crises*, Alternatives économiques, hors-série n° 91, décembre 2011.

Allegretti U., «Democrazia Partecipativa», in Allegretti U. (dir.), *Democrazia Partecipativa. Esperienze e Prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florence, 2010.

Alternatives économiques et Observatoire des inégalités, *Les inégalités en France*, Alternatives économiques, hors-série poche n° 43, mars 2010.

American Journal of Clinical Nutrition, vol. 79, n° 1, 2004.

Amnesty International, *Des promesses à la réalisation. Il faut mettre les droits humains au cœur des Objectifs du millénaire pour le développement*, IOR 41/012/2010 – EFAI, juin 2010.

Amnesty International, *Nous exigeons la dignité. Droits humains = moins de pauvreté*, ACT 35/003/2009.

Arendt H., *Condition de l'homme moderne* (1961), Pocket/Agora, Paris, 1994.

Assemblea dei lavoratori Africani di Rosarno a Roma, «I mandarini e le olive non cadono dal cielo», Rome, janvier 2010, accessible sur www.storiemigranti.org/spip.php?article680.

Association des parlementaires européens pour l'audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement, «Audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement», mai 2011.

Atkinson A., «Income Tax and Top Incomes over the Twentieth Century», in *Revista de Economía Política*, 168, n. 1, 2004.

Atkinson A., *Poverty in Europe*. Blackwells, Oxford, 1998.

Atkinson T. et al., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Baiocchi G., «Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory», *Politics and Society*, n° 1, 2001.

Balibar E., *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, La Découverte, Paris, 2001.

- Barnes S. et Kaase M., *Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies*, Sage, Beverly Hills, 1979.
-
- Bauman Z., *Missing Community*, Polity Press, Cambridge, 2000.
-
- Bauman Z., *La vie liquide*, Le Rouergue/Chambon, Rodez, 2006.
-
- Bauwens M., *The Partner State & Ethical Economy*, juillet 2012, accessible sur www.shareable.net/blog/a-blueprint-for-p2p-institutions-the-partner-state-and-the-ethical-economy-0
-
- Beaud S. et Pialoux M., *Retour sur la condition ouvrière*, Fayard, Paris, 1999.
-
- Berg-Schlosser D. et Kersting N., *Poverty and Democracy – Self-Help and Political Participation in Third World Cities*, ZED Books, Londres, 2003.
-
- Bevilacqua P., *La terra è finita*, Laterza, Rome-Bari, 2006.
-
- Bio Intelligence Service, pour la Commission européenne [DG ENV – Direction C], «Final Report – Preparatory Study on Food Waste October 2010», accessible sur http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.
-
- BMC Public Health, *Undocumented migrants lack access to pregnancy care and prevention*, Genève, mars 2008.
-
- Blaug M., *Economic Theory in Retrospect*, 1^{re} éd., Heinemann, Londres, 1962.
-
- Bollier D., *Viral Spiral: How the Commoners Built a Digital Republic of Their Own*, New Press, New York, 2009.
-
- Bonelli L., *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, La Découverte, Paris, 2010.
-
- Bourdieu P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, Paris, 1979.
-
- Bourgeois P., «Violences étatiques et institutionnelles contre le lumpen aux Etats-Unis», in Bruneteaux P. et Terrolle D. (dir.), *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010.
-
- Boyle J., «The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain», *Law and Contemporary Problems*, n° 66, 2003.
-
- Braconnier C. et Dormagen J.-Y., *La démocratie de l'abstention*, Folio Actuel, Paris, 2007.
-
- Briant P. et Donzeau N., «Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000», *Insee Première*, n° 1330, 2011, accessible sur www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1330.
-
- Brillat R., «La Charte sociale européenne révisée : Le défi des droits sociaux face à la pauvreté», in Decaux/Yotopoulos-Marangopoulos (dir.), *La pauvreté, un défi pour les droits humains*, Editions A. Pedone, Paris, 2009.
-
- Brown W., *Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*, Les Prairies ordinaires, Paris, 2009.
-
- Brugère F., «Pour une théorie générale du "care"», *La vie des idées*, 8 mai 2009, accessible sur www.laviedesidees.fr/Pour-une-theorie-generale-du-care.html.
-
- Bruneteaux P., «L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance», *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 63, 2006.
-
- Bruneteaux P. et Terrolle D., *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010.
-
- Bullard R. D., *Dumping in Dixie : Race, Class, and Environmental Quality*, Westview Press, Boulder, 1990.
-
- Bullard R. D., *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*, Sierra Club Books, San Francisco, 2005.
-
- Bundeszentrale für politische Bildung (dir.), *Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland. Einkommen und Vermögen*, ed. BPB, Bonn, 2008, accessible sur www.bpb.de/files/JYRIHO.pdf.
-
- Butler J., *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, Editions Verso, Londres, New York, 2004.
-
- Butler J. et Spivak G. C., *L'Etat global*, Editions Payot, Paris, 2007.
-
- Camacho D., «The environmental justice movement», in Camacho D. (dir.), *Environmental Injustices, Political Struggles: Race, Class, and the Environment*, Duke University Press, Durham, 1998.

- Cafiso G. et Cellini R., *Evidence on fiscal consolidations and the evolution of public debt in Europe*, SSRN eLibrary, 2012.
-
- Callan T. et al., «The distributional effects of austerity measures: a comparison of 6 EU countries», document de travail Euromod, EM6/11, 2011.
-
- Carmin J. A. et Ageyman J. (dir.), *Environmental Inequalities Beyond Borders: Local Perspectives on Global Injustices*, MIT Press, Cambridge, 2010.
-
- Carmona M. (dir.), *Public spaces. Urban spaces*. Architectural Press, Oxford, 2003.
-
- Caronna S., Rapport sur le thème «Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne», Commission de l'agriculture et du développement rural, A7-0430/2011, 30 novembre 2011.
-
- Cassan F. et al., «L'histoire familiale des hommes détenus», *Insee Première*, n° 706, 2000.
-
- Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, Paris, 1999.
-
- Castel R., colloque sur «Injustice sociale. Intégration, exclusion, domination. Quelles voies pour la critique ?», Ecole normale supérieure, Paris, 29-30 mai 2011.
-
- Castells M., *The rise of the network society*, John Wiley and Sons, Malden, 2009.
-
- Centre de recherche Innocenti, *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*, Unicef, 2012, accessible sur www.unicef-irc.org/publications/660.
-
- Christie N., *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Autrement, Paris, 2003.
-
- Cingolani P., *La précarité*, Puf, coll. «Que sais-je ?», Paris, 2005.
-
- CIPD, Institute of Personnel and Development, *Commission européenne contre la République fédérale allemande soutenue par les royaumes de Danemark et de Suède*, EUECJ C-271/08, accessible sur : www.cipd.co.uk/global/europe/ireland/employment-law/recent-cases/european-court-of-justice.aspx.
-
- Ciriacy-Wantrup S. V. et Bishop R. C., «“Common Property” as a Concept in Natural Resources Policy», *Natural Resources Journal*, vol. 15, 1975.
-
- Clanché F., «La participation électorale au printemps 2002», *Insee Première*, n° 877, 2003.
-
- Colomb C., «Le New Labour et le discours de la renaissance urbaine au Royaume-Uni. Vers une revitalisation durable ou une gentrification accélérée des centres», *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n° 63, 2006.
-
- Commission européenne, Communiqué de presse, «Taxe sur les transactions financières: pour que le secteur apporte une contribution équitable», IP/11/1085, 28 septembre 2011.
-
- Commission européenne, DG de l'environnement, *L'Environnement pour les Européens*, n. 45, 2011.
-
- Commission européenne, DG Research & Innovation, «Study on the economic and technical evolution of the scientific publication markets in Europe», Rapport final, janvier 2006.
-
- Commission européenne, Eurostat et DG Fiscalité et Union douanière, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.
-
- Commission européenne, «Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002)704, 11 décembre 2002.
-
- Commission européenne, «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres», COM(2007)745 final, JOI C 55 du 28 février 2008, 26 novembre 2007.
-
- Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne révisée, Strasbourg, 3 mai 1996.
-
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement, adoptée le 20 juin 2007.
-
- Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Strasbourg, 4 novembre 1950.

Conseil de l'Europe, Rapport de la *Task force* de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle, «Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social», TFSC(2007) 31 F, 2007, accessible sur : [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31F.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31F.doc).

Conseil de l'Europe, CDCS, *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale, Stratégie de cohésion sociale révisée*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004.

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, «2^e rapport trimestriel d'activité 2010 par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du 1^{er} avril - 30 juin 2010, présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire», CommDH(2010)34, Strasbourg, 16 septembre 2010.

Conseil de l'Europe, *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale. Les expériences et les enjeux spécifiques à l'Europe centrale et orientale*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 17, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007.

Conseil de l'Europe, *Engager les citoyens et les communautés dans le progrès vers le bien-être de tous – Guide méthodologique*, Strasbourg, 2010.

Conseil de l'Europe, «Nouvelle Stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale», approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 juillet 2010.

Conseil européen, Directive n° 109, du 25 novembre 2003, sur «le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée».

Conseil européen, Directive n° 9 du 27 janvier 2003 sur «des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres».

Conseil européen, Recommandation n° 441 du 24 juin 1992 sur «les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale».

Cooper D., «Regard between strangers: diversity, equality and the reconstruction of public space», *Critical Social Policy*, vol. 18, n° 4, 1998.

Cooper T., «Biens communs et environnement : pour une consommation synonyme de bien-être et de progrès», in Conseil de l'Europe, *Repenser le progrès et assurer un avenir pour tous : les leçons de la crise*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 22, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011.

Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), «La loi des "jungles". La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord», rapport de missions d'observation, mai-juillet 2008.

Corneo G., «*Einkommenskonzentration in Europa*», in Österreichische Nationalbank (dir.), *Dimensions of inequality in the EU*, ONB, Vienna, 2009, accessible sur www.wiwi.fu-berlin.de/institute/finanzen/corneo/dp/EinKonz.pdf.

Cour des comptes, «L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves», Paris, 2010, accessible sur www.ccomptes.fr/Publications/Publications/L-education-nationale-face-a-l-objectif-de-la-reussite.

Crawford A., «Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au pays de Galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements», *Déviance et Société*, vol. 25, n° 4, 2001.

Crozier M. J. et al., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.

Cunha F. et Heckman J. J., «The Economics and Psychology of Inequality and Human Development», *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, n° 2-3, 2005.

D'Alisa G. et al., «Conflict in Campania: Waste emergency or crisis of democracy», *Ecological Economics*, vol. 70, n° 2, 2010.

Damon J., «Pour les toilettes publiques. . .», in FEANTSA, *La criminalisation des personnes sans abri. Sans-abri en Europe*, 2007, accessible sur http://feantsa.horus.be/files/Month%20Publications/FR/FR_summer07_criminalisation.pdf.

Della Porta D., «Democrazia in movimento : partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso"», *Rassegna italiana di sociologia*, vol. 46, n° 2, 2005.

Della Porta D., «Social Movements and Democracy at the turn of the Millennium», in Ibarra P. (dir.), *Social Movements and Democracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Della Porta D., *Social Movements, Political Violence and the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

De Long J. B. et Summers L. H., «Fiscal policies in a depressed economy», *Brookings Papers on Economic Activity* 2012, accessible sur <http://goo.gl/kibbV>, 2012.

De Ravignan A., «Pourquoi l'Europe verte ne fonctionne plus», *Alternatives internationales*, n° 38, Paris, mars 2008.

Destatis. Statistisches Bundesamt Deutschland, *Finanzen und Steuern. Erbschaft- und Schenkungsteuer 2007*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2009, accessible sur www.destatis.de/jetsp.

Dijon X., *Droit naturel*, Puf, Paris, 1998.

Doherty J. (dir.), *Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European cities*, Surveillance Studies Network, 2008, accessible sur [https://docs.google.com/gview?url=http://www.surveillance-and-society.org/articles5\(3\)/homelessness.pdf&chrome=true](https://docs.google.com/gview?url=http://www.surveillance-and-society.org/articles5(3)/homelessness.pdf&chrome=true).

Dolphin T., «Cutting the deficit: There is an alternative», IPPR, Londres, 2010, accessible sur www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=781.

Dowding K., Goodin R. R., Pateman C. (dir.), *Justice and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Dubois V., «Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales», *Politique européenne*, vol. 1, n° 21, 2007.

Durkheim E., *Les règles de la méthode sociologique* (1937), Puf, Paris, 1996.

Efe, «Los desahucios alcanzan un récord durante 2011 con 58.241 expedientes», *El País*, 30 mars 2012, accessible sur http://economia.elpais.com/economia/2012/03/30/actualidad/1333098223_088804.html.

Elias N. et Scotson J. L., *Les logiques de l'exclusion* (1965), Fayard, Paris, 1997.

Elliott L., *There is an alternative*, TUC Congress Guide 2010, accessible sur www.tuc.org.uk/extras/Larry_Elliott_piece_from_Congress_Guide_2010.pdf.

Ellner S., *Rethinking Venezuelan politics*, Lynne Rienner Publishes, Boulder, 2010.

Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Puf, Paris, 2007.

European anti-poverty Network (EAPN), *Migration : une question de survie. Une perception de plus en plus négative des migrants*, MAG, EAPN, n° 2, 2010.

European anti-poverty Network (EAPN), *Poverty and Inequality in the European Union*, accessible sur www.poverty.org.uk/summary/eapn.shtml.

Eurostat, *Combating poverty and social exclusion: A statistical portrait of the European Union 2010*, Bruxelles, 2010.

Eurostat, «Personnes en situation de privation matérielle sévère» (t2020_53), 2010.

Eurostat, «Salaires minima mensuels – Données semestrielles» [earn_mw_cur] et «Seuil du risque de pauvreté», (source : SILC) [ilc_li01].

Eurostat, «Taux de chômage par sexe et par groupe d'âge – moyennes annuelles, %» [une_rt_a] 2010.

Eurostat, «Taux de risque de pauvreté par seuil de pauvreté, âge et sexe» (source : SILC) [ilc_li02].

Eurostat, «Taux de privation sévère liée au logement par âge, sexe et statut de pauvreté» (source: SILC) [ilc_mdho06a].

Fabre-Magnan M., «Dignité», in *Dictionnaire des droits humains*, Puf, Paris, 2008.

Fantasia R., *Des syndicats domestiques : répression patronale et résistance syndicale aux Etats-Unis*, Raisons d'agir, Paris, 2003.

Farge A. et Revel J., *Logiques de la foule. L'affaire des enlèvements d'enfants. Paris 1750*, Hachette, Paris, 1988.

Fattori T., «Ricostruendo democrazia. Verso una partecipazione "generativa"», in *«Il seme e l'albero»*, n° 13, 2005.

Ferrajoli L., «Cittadinanza e diritti fondamentali», *Teoria politica*, n° 3, 1993.

Ferrajoli L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Rome-Bari, 2001.

Floc'h B., «Acerbes critiques de la Cour des comptes sur la gestion de l'Ecole polytechnique», *Le Monde*, 25 juin 2012.

- Florio M., «The Real Roots of the Great Recession: Unsustainable Income Distribution», à paraître dans *International Journal of Political Economy*.
-
- FMI, «Navigating the Fiscal Challenges Ahead. Fiscal Monitor», *World Economic and Financial Survey*, 2010, accessible sur www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf.
- Fondación Foessa et Caritas Espagne, *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, Presentación*, accessible sur http://crisi.creuroja.org/show_doc.asp?id_doc=184.
-
- Fondation Abbé-Pierre, «L'état du mal-logement en France», 17^e rapport annuel, 2012, accessible sur www.fondation-abbe-pierre.fr/index.php?id=498.
-
- Forum social des Amériques, «Proposition de Charte mondiale du droit à la ville», Quito, juillet 2004, accessible sur <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article106>.
-
- Foucault M., *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972.
-
- Foucault M., *Surveiller et punir. La naissance de la prison*, Editions Gallimard, Paris, 1975.
-
- Fraser N., *Qu'est-ce que la justice sociale ?*, La Découverte, Paris, 2007.
-
- Fresno J. M., «Traiter l'interface entre discrimination et pauvreté», in European anti-poverty Network, *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 européenne*, EAPN, Bruxelles, 2005.
-
- Frick J. R. et Grabka M. M., *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht des DIW Berlin, n° 4, 2009.
-
- Galbraith J.K., «De l'art d'ignorer les pauvres», *Manière de voir, Le Monde diplomatique*, n° 95, octobre 2005, accessible sur www.monde-diplomatique.fr/2005/10/GALBRAITH/12812.
-
- Galca Project, «Gender Analysis and Long Term Care Assistance», Rapport final, accessible sur www.fondazionebrodolini.it/OrganizationFolders/FGB/6646.pdf.
-
- Gallant C., CDDH (2008) 006, «Recent developments in the field of social rights», Rapport rédigé pour le CDDH du 19 mars 2008.
-
- Gallino L. et Borgna P., *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Editori Laterza, Rome, 2012.
-
- Gaxie D., *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique (1978)*, Seuil, Paris, 1991.
-
- Garland D., «Les contradictions de la «société punitive». Le cas britannique», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 124, 1998.
-
- Genoux F., «Grèce : qui sont les néonazis du parti «Aube dorée» ?», *Le Monde*, 5 mai 2012.
-
- Gerds J., «Les droits de l'homme des personnes en situation de pauvreté en Europe : normes, obstacles et perspectives de protection dans les instruments du Conseil de l'Europe. Part I – La Convention européenne des droits de l'homme», in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
-
- Giesecke J., «Socio-economic Risks of Atypical Employment Relationships: Evidence from the German Labour Market», *European Sociological Review*, vol. 25, n. 6, 2009.
-
- Global National Footprint Network, *Ecological Footprint Atlas 2010, Empreinte des nations*, Oakland, 2010, accessible sur www.footprintnetwork.org.
-
- Godechot O., «La finance, facteur d'inégalités», 15 avril 2011, accessible sur www.laviedesidees.fr.
-
- Goffman E., *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Les éditions de Minuit, Paris, 1968.
-
- Gordley J., *The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
-
- Graeber D., *Debt: The First 5,000 Years*, Editions Melville House, New York, 2011.
-
- Greyl L. et al., «The waste crisis in Campania, Italy», in CEECEC, *The CEECEC Handbook*, 2010, accessible sur www.ceecec.net/case-studies/waste-crisis-in-campania-italy/
-
- Guha R., *Environmentalism: a Global History*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

- Guha R. et Martinez-Alier J., *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*, Earthscan, Londres, 1997.
-
- Guilhot N., *Financiers philanthropes. Vocations éthiques et reproduction du capital à Wall Street depuis 1970*, Raisons d'agir, Paris, 2004.
-
- Gündogdu A., «"Right to Have Rights": Arendt and Agamben on Politics of Human Rights», 2006, accessible sur www.polisci.umn.edu/centers/theory/pdf/Gundogdu_RighttoHaveRights.pdf.
-
- Haagh L., «Basic Income, Common Assets and Different Egalitarian Rights to Security» in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
-
- Haagh L., «Basic Income, Social Democracy and Control over Time», *Policy & Politics*, vol. 39, n° 1, 2011.
-
- Haagh L., «Democracy, Public Finance and Property Rights», in *Economic Stability: How more Horizontal Capitalism Upscales Freedom for all, Polity*, n° 44, 2012.
-
- Habermas J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, NRF Essais, Gallimard, Paris, 1997.
-
- Habermas J., *Raison et légitimité – Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris, 1988.
-
- Hachfeld D. et al., *Progressive Public Water Management in Europe. In search of exemplary cases*, TNI and CEO, 2009, accessible sur www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf.
-
- Hammarberg T., «Les budgets d'austérité vont aggraver la pauvreté chez les enfants», *Les carnets des droits de l'homme du Commissaire du Conseil de l'Europe*, 20 mars 2012, accessible sur http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=110.
-
- Hardin G., «The tragedy of the Commons», *Science*, n° 162, 1968.
-
- Hart H., «Are there any natural rights?», *The Philosophical Review*, n° 64, 1955.
-
- Heckman J. J. et al., «Understanding the Mechanisms Through which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes», à venir sur *American Economic Review*.
-
- Heise A. et Lieser H., *Budget Conciliation and the European Social Model. The Effects of European Austerity Programmes on Social Security Systems*, étude de la Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011.
-
- Hellio E., «Des mains délicates pour des fraises amères», in Gisti, *Saisonniers en servage, Plein Droit*, n° 78, 2008.
-
- Héran F., «Les intermittences du vote. Un bilan de la participation de 1995 à 1997», *Insee Première*, n° 546, 1997.
-
- Héran F., «Voter toujours, parfois... ou jamais», in Cautrès B., Mayer N. (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2004.
-
- Hernández-Quevedo, C. et al., «Social Determinant of health in Europe», in Atkinson A. et Marlier, E. (dir.), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistic Books, Luxembourg, 2010.
-
- Hmed C., «Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable : la «grève des loyers» dans les foyers Sonacotra dans les années 1970», *Sociétés contemporaines*, vol. 1, n° 65, 2007.
-
- Hoggart R., *La culture du pauvre*, Les éditions de Minuit, Paris, 1970.
-
- Hochschild A. R., «The Nanny Chain», *The American Prospect*, n° 3, 2000.
-
- Imbert P.-H., «Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels», *La Revue*, n° 55, 1995.
-
- International Federation of Red Cross, *World Disaster Report 2010, Urban risk*, accessible sur www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/report-online/.
-
- International Group Programme, «Summary of Social Security and Private Employee Benefits», 2011, accessible sur www.igpinfo.com/igpinfo/public_documents/ss_summaries/Hungary.pdf.
-
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2008.

- Johannesen N. et Zucman G., «The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown», document de travail n° 2012-4 de l'École d'économie de Paris, 2012.
-
- Jones O., *Chavs. The demonization of the working class*, Verso, Londres, 2011.
-
- Kahn-Freund O., in Jacobs F. G. (dir.), *European law and the individual*, Editions F.G. Jacobs, Amsterdam, 1976.
-
- Katz C., *Las disyuntivas de la izquierda en América latina*, Ediciones Luxembourg, Buenos Aires, 2008.
- Kittay E. F. et Bubeck D., *Care, Gender and Justice*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
-
- Klammer U., «Comment concilier la flexibilité du travail et la cohésion sociale : quelques lignes de réflexion», in Conseil de l'Europe, *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Des idées pour l'action politique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006.
-
- Kohli M. et al., *Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Erbschaften und Vermögensverteilung. Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)*, DIW, Berlin, 2005.
-
- Koubi G., «La pauvreté, comme violation des droits humains», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 2, 2004.
-
- Krugman P., «Blunder of Blunders», *New York Times Blog*, 22 mars 2012, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/03/22/blunder-of-blunders/>.
-
- Lacroix B., «Ordre politique et ordre social», in Leca J. et Grawitz M. (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Puf, Paris, 1985.
-
- Lahire B., «Comment la famille transmet l'ordre inégal des choses», *Observatoire des inégalités*, 10 janvier 2012, accessible sur www.inegalites.fr/spip.php?article1530.
-
- L'Albero della Vita Onlus, *Left Behind, Dossier sugli orfani bianchi rumeni*, 2010, accessible sur www.alberodellavita.org/download.php?t=pubblicazioni&id=5.
-
- La Rue F., «Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression», Assemblée générale des Nations Unies, A/HCR/17/27, 16 mai 2011.
-
- Laville J.-L., *L'économie solidaire*, Hachette, Paris, 2011.
-
- Lazzarato M., *La fabrique de l'homme endetté*, Editions Amsterdam, Paris, 2011.
-
- Leach G., *Energy and Food Production*, IPC Science and Technology Press, Guildford, 1975.
-
- Lehingue P., *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, Editions La Découverte, Paris, 2011.
-
- Lelkes O., *Poverty among migrants in Europe*, Policy brief, European Center, 2007.
-
- Le Monde.fr avec AFP, «L'Union européenne trouve un accord pour débloquent l'aide aux démunis», 14 novembre 2011, accessible sur www.lemonde.fr/europe/article/2011/11/14/berlin-d-accord-pour-un-deblocage-de-l-aide-europeenne-aux-demunis_1603247_3214.html.
-
- Le Monde.fr avec AFP, «Aide alimentaire : les ONG indignées par les restrictions de l'UE», 19 septembre 2011, accessible sur www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/19/ue-les-ong-s-indignent-contre-la-remise-en-question-d-un-programme-d-aide-aux-plus-demunis_1574539_3214.html.
-
- Leogrande A., *Uomini e caporali*, Editions Arnoldo Mondadori, Milan, 2008.
-
- MacLeod G., «From urban Entrepreneurialism to a "Revanchist city"? On the spatial injustices of Glasgow's renaissance», *Antipode*, Blackwell Publishing, Leeds, 2002.
-
- Marazzi C. et Dominijanni I., «Stato del debito. Etica della colpa», Dominijanni, *Il Manifesto*, 3 décembre 2011.
-
- Marshall T.H., *Citizenship and social class (1950)*, Pluto Press, Londres, 1992.
-
- Martinez-Alier J., *Environmental Justice and Economic Degrowth: an Alliance between two Movements*, 2010, accessible sur www.obela.org/system/files/Coimbra%5B1%5D.pdf <http://www.obela.org/system/files/Coimbra%5B1%5D.pdf>.
-
- Martinez-Alier J., *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflict and Valuation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.
-
- Martinez-Alier, J., *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*, Earthscan Publications, Londres, 1997.

- Mattei M.J.B., «Intervention», Nations Unies, «Extrême pauvreté et droits de l'homme : Séminaire du Haut-Commissariat aux droits de l'homme», Genève 2009, accessible sur www.franceonugeneve.org/Extreme-pauvrete-et-droits-de-l.
-
- Mattei U., «Assurer un accès direct à la justice sociale en renouvelant le sens commun : l'Etat, le marché et quelques considérations préliminaires à propos des biens communs», in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
-
- Mattei U. et Nader L., *Plunder: when the Rule of Law is Illegal*, Blackwell, Malden, Oxford, Vittoria, 2008.
-
- Maurin L., «Une jeunesse déclassée», *Observatoire des inégalités*, 17 décembre 2010, accessible sur www.inegalites.fr/spip.php?article1356.
-
- Mayorga Lorca R., *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales* (2^e éd.), Editions Jurídica de Chile, 1990.
-
- Médecins sans frontières, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa di nascosto*, mars 2005.
-
- Médecins sans frontières, *The impact of detention on migrant's health*, Bruxelles, janvier 2010.
-
- Meert H. (dir.), *The changing profile of homeless people: conflict, rooflessness and the use of the public space*, FEANTSA, novembre 2006.
-
- Melvyn P., «Obstacles à l'accès à la protection sociale en Europe», rapport pour le Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, révisé en 2001.
-
- Mény Y. et Surel Y., *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke, 2002.
-
- Merkel P. H., «The sociology of European parties : members, voters and social groups», in Merkel P. H. (dir.), *Western European Party Systems*, The Free Press, Londres, 1980.
-
- Merrien F. X., Parchet R. et Kernen A., *L'Etat social. Une perspective internationale*, Armand Colin, Paris, 2005.
-
- Milbrath L. W. et Goel M. L., *Political Participation*, Rand McNally, Chicago, 1977.
-
- Moore B., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Editions La Découverte/Maspéro, Paris, 1983.
-
- Murphy R., «The direct tax cost of tax havens to the UK», *Tax Research LLP*, Tax Research, 2009, accessible sur www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxHavenCostTRLLP.pdf.
-
- Nagel T., *Equality and Partiality*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
-
- Napoli P., *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris, 2003.
-
- Negri A. et Hardt M., *Commonwealth*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009.
-
- Nunn A., «Projet de rapport visant à promouvoir la mobilité sociale en tant que contribution à la cohésion sociale», texte écrit pour le Comité européen de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011.
-
- Nussbaum M., «Capabilities as Fundamental Entitlements. Sen and Social Justice», *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, 2003.
-
- Nussbaum M., *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species membership*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.
-
- Observatoire français du droit à la santé des étrangers, «Aide médicale d'Etat. Projet de loi de finances pour 2011. Contre-vérités et approximations à l'Assemblée nationale. Séance du 2 novembre 2010», accessible sur www.odse.eu.org/IMG/pdf/PLF_2011_AME_erreurs_et_approximations_a_l_AN.pdf.
-
- O'Carroll L., «Ireland's house prices at lowest levels since 2000», *The Guardian*, 3 janvier 2012, accessible sur www.guardian.co.uk/business/2012/jan/03/ireland-house-prices-2000-levels.
-
- O'Connor J., *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973.
-
- OCDE, *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2008.
-
- OCDE, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OCDE, Paris, 2011.
-
- OCDE, «Regards sur l'éducation 2011», *Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris, 2011.

- OCDE, *Tour d'horizon des inégalités croissantes de revenus dans les pays de l'OCDE : principaux constats*, OCDE, Paris, 2011.
- OCDE, «Une affaire de famille : la mobilité sociale intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE», in *Réformes économiques. Objectif croissance*, OCDE, 2010.
- Offe C., *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Suhrkamp, Francfort, 1973.
- Organisation des Nations Unies, CDH, «Observation générale n° 18. Non-discrimination», Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).
- Organisation des Nations Unies, CDH, «Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté», de Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HCR/17/34, 17 mars 2011.
- Organisation des Nations Unies, CDH, «Rapport sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté», de M. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 juin 1996.
- Organisation des Nations Unies, CMED, «Notre avenir à tous», rapport de Gro Harlem Brundtland, A/42/427, avril 1987.
- Organisation des Nations Unies, Codesc, «Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels», E/C.12/2001/10, Genève, mai 2001.
- Organisation des Nations Unies, Codesc, «Observation générale n° 3. La nature des obligations des Etats parties (article 2[1], du pacte)», (5^e session, 1990), Doc. E/1991/23 (1991).
- Organisation des Nations Unies, Codesc, «Observation générale n° 4. Le droit à un logement suffisant», Doc. E/1992/23 (1991).
- Organisations des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, New York, 10 décembre 1948.
- Organisation des Nations Unies, PNUD, *Human Development Report 1998: Consumption for Human Development*, Oxford University Press for UNDP, New York, Oxford, 1998.
- Ortega de Miguel E. et Sanz Mulas A., *Water Management in Córdoba (Spain): A Participative, Efficient and Effective Public Model*, 2005, extrait accessible sur : www.tni.org/books/waterspain.pdf.
- Ostrom E., «Private and Common Property Rights», in *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. II : «Civil Law and Economics», Elgar, Cheltenham, 2000.
- Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- Parlement européen, Commission de l'agriculture et du développement rural, Rapport n° 2011/2175(INI) sur le thème «Eviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne», par Salvatore Caronna, 30 novembre 2011.
- Parlement européen, Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Avis n° 2011/2175(INI) sur «Eviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'UE», par Anna Rosbach, 22 novembre 2011, accessible sur www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-473.708+02+DOC+PDF+V0//FR&language=FR.
- Parlement européen, Rapport PE 305.708 A5-0009/2002 du 15 janvier 2002 sur «l'illettrisme et l'exclusion sociale» (2001/2340(INI)), par Marie-Thérèse Hermange, accessible sur www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0009+0+DOC+XML+V0//FR.
- Parlement européen, Résolution n° 2010/2039(INI) du 20 octobre 2010 sur «Le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe», accessible sur www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0375+0+DOC+XML+V0//FR.
- Parlement européen, Résolution n° 2011/2175(INI) du 19 janvier 2012 sur «Eviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne», accessible sur www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0014&language=FR&ring=A7-2011-0430.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Décision n° 1098/2008/CE du 22 octobre 2008 sur «l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)», accessible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0020:FR:PDF>.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive n° 2005/36/CE du 7 septembre 2005 sur «la reconnaissance des qualifications professionnelles», accessible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:fr:PDF>.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 sur «le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres», accessible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:fr:NOT>.

Pellow D. N. *et al.*, «The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes», *Social Justice Research*, n° 14, 2001.

Petrella R., *Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Ega, Turin, 2001.

Pickett K. et Wilkinson R., *The Spirit Level. Why equality is better for everyone*, Penguin Books, Londres, 2010.

Piketty T., *On the Long-Run evolution of inheritance: France 1820-2050*, document de travail, Ecole d'économie de Paris, 2010.

Piketty T. *et al.*, *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: a tale of three elasticities*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2011.

Piketty T. et Saez E., «Income Inequality in the United States, 1913-1998», *Quarterly Journal of Economics*, 2003.

Pinto-Duschinsky M., «Financing Politics – A Global View», *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, 2002.

Pion G., «L'abstentionnisme électoral en Belgique : données individuelles et agrégées à Charleroi», *L'Espace politique*, n° 14, 2011.

Piperno F. et Tognetti Bordogna M., *Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Rome, 2012.

Piven F. F. et Cloward R., *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, Vintage Books, New York, 1971.

Platform for international cooperation on undocumented migrants (PICUM), «Droits fondamentaux des sans-papiers en Europe : principaux sujets de préoccupation de Picum en 2010», Bruxelles, 2010, accessible sur <http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Annual%20Concerns%202010%20FR.pdf>.

Pogge T., «Reconnus et bafoués par le droit international : les droits humains des pauvres du monde», *Raison publique*, n° 6, 2007.

Pogge T., *World Poverty and Human Rights : Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge, 2002.

Procacci G., *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Seuil, Paris, 1993.

Prokofieva L., «La justice sociale et la pauvreté en Russie», in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

Pudal B., «La beauté de la mort communiste», *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 5-6, 2002.

Pulido L., *Environmentalism and Social Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest*, University of Arizona Press, Tucson, 1996.

Quilligan J., «Beyond State Capitalism. The Commons Economy in our Lifetimes», juillet 2010, accessible sur <http://onthecommons.org/beyond-state-capitalism>.

Rabinow P., *Une France si moderne. Naissance du social, 1800-1950*, Buchet-Chastel, Paris, 2006.

Rancière J., *Aux bords du politique*, La Fabrique, Paris, 1998.

Raz J., «Human Rights without Foundation», in Besson S. et Tasioulas J. (dir.), *The Philosophy of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Reddy S. G. et Pogge T. W., *How not to count the poor*, Institute of Social Analysis, Columbia University, New York, 2005.

Réseau européen des femmes migrantes, «Lettre ouverte : 4^e Conférence ministérielle sur l'intégration», 14 avril 2010.

Retière J.-N., «La sociabilité communautaire, sanctuaire de l'identité communiste à Lanester», *Politix*, n° 13, 1991.

Rickens C., «Ungerechte Besteuerung. Warum Deutschlands Reiche immer reicher werden», *Spiegel online*, 11 avril 2011, accessible sur www.spiegel.de/wirtschaft.

Riesman D. *et al.*, *The Lonely Crowd. A Study of the Changing American Character* (1950), Yale University Press, New Haven, 2001.

Rodier C., «Européaniser pour mieux contrôler», in Rodier C. et Terray E. (dir.), *Immigration : fantasmes et réalités. Pour une alternative à la fermeture des frontières*, La Découverte, Paris, 2008.

- Romens A.-I., «Zones de non-droit dans l'Union européenne : études des «jungles» de Calais et des «campi di braccianti» de la province de Foggia», Mémoire du master européen Droits humains et démocratisation, EIUC, Venise, 2010.
-
- Rousseau J. J., *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), Flammarion, Paris, 2012.
-
- Roxburgh C. et al., *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences*, McKinsey Global Institute, 2011.
-
- Sachs J., *The End of Poverty: Economic Possibility of Our Times*, Penguin Press, Londres, 2005.
-
- Samuelson P., «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, n° 4, 1954.
-
- Sanchez F., «O Orçamento Participativo de São Paulo (2001-2004): uma Inovação Democrática», in Avritzer L. (dir.), *A Participação em São Paulo*, Edunesp, São Paulo, 2004.
- Santoro E., «Ha da passà 'a nuttata: l'accommodement raisonnable, outil de coexistence fondé sur le respect des droits dans une société plurielle», in Conseil de l'Europe, *Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 21, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010.
-
- Sayad A., *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, Paris, 1999.
-
- Schieder P., «Exploiter la peur au lieu de la surmonter ?» in Conseil de l'Europe, *L'approche de la sécurité par la cohésion sociale*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 11, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.
-
- Sciurba A., *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte, Vérone, 2009.
-
- Sciurba A., *Dalla forma-campo ai «campi di forza». I giardinetti del X arrondissement di Parigi*, L'altro diritto - Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, accessible sur www.altrodiritto.unifi.it/frontier/storia/sciurba.htm.
-
- Sciurba A., *Storie dal campo di Patrasso. Ordinaria violenza dall'Afghanistan all'Italia*, 13 février 2009, accessible sur www.meltingpot.org/articolo14007.html.
-
- Sen A., «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, 1999.
-
- Sen A., *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
-
- Sen, A., *Repenser l'inégalité* (1992), Seuil, Paris, 2000.
-
- Sen A., *The Idea of Justice*, Belknap Press/Harvard University Press, Cambridge, MA, 2009.
-
- Sénat de la République française, «La mesure de la pauvreté et de l'inclusion sociale», *Les Documents de travail du Sénat*, série «Études économiques», juin 2008.
-
- Simmel G., *Sociologie. Etude sur les formes de socialisation* (1908), Puf, Paris, 1999.
-
- Sintomer Y. et al. (dir.), *La participation des usagers dans la gestion de l'eau*, vol. I et II, Centre Marc Bloch, ville de Paris, Paris, 2010.
-
- Skogan W. G. et Steiner L., *CAPS at Ten Community Policing in Chicago. An Evaluation of Chicago's Alternative Policing Strategy*, janvier 2004, accessible sur www.ipr.northwestern.edu/publications/policing_papers/Yr10-CAPSeval.pdf.
-
- Smith A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Economica, Paris, 2000.
-
- Smyth J. F., «The Implementation of the European Social Charter», in *Mélanges offerts à Polus Modinos – Problèmes des droits humains et de l'unification européenne*, Pedone, Paris, 1968.
-
- Sossi F., *Migrare. Spazi di confinamento e strategie di esistenza*, Il Saggiatore, Milan, 2007.
-
- Soutrenon E., «Faites qu'ils (s'en) sortent...», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 136-137, 2001.
-
- Spangler B., «Win-Win, Win-Lose, and Lose-Lose Situations», in Burgess G. et Burgess H. (dir.), *Beyond Intractability*, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, 2003.
-
- Standing G., *The Precariat – The New Dangerous Class*, Bloombury Academic, Londres-New York, 2011.
-
- Stiglitz J., «Of the 1 %, by the 1 %, for the 1 %», *Vanity Fair*, mai 2011.
-
- Stiglitz J., *The Economics of the Public Sector*, 3^e éd., W.W. Norton & Company, New York, 2000.

- Stiglitz J., *The Price of Inequality. How today's society endangers our future*, W. W. Norton & Company, New York, 2012.
-
- Tax Justice Network, «Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres», accessible sur www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf.
-
- Terray E., «Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place» in Balibar, E (dir.), *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, La découverte, Paris 1999.
-
- Tezanos J. F., «Estructura y dinámica de la afiliación socialista en España», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 23, 1981.
-
- The Electoral Commission, « Election 2005 Turnout analysis » accessible sur : www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/47256/Election2005turnoutFINAL_18826-13874__E__N__S__W__.pdf.
-
- The New Economic Foundation, *Why the Rich are Getting Richer*, NEF, Londres, 2011.
-
- Thomas H., *Les vulnérables, la démocratie contre les pauvres*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010.
-
- Thompson E. P., *La formation de la classe ouvrière anglaise* (1963), Gallimard/Seuil, Paris, 1988.
-
- Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique* (1840), Les classiques de sciences sociales, Philosophies, mai 2008, accessible sur : <http://data0.eclablog.com/ae-editions/perso/bibliotheque%20-%20pdf/tocqueville%20-%20de%20la%20democratie%20en%20amerique%20-2-.pdf>.
-
- Tosi, A. et Petrillo, A., *Urban Governance, homelessness and exclusion in Italy. National Report for Italy*, Working Group 1, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Bruxelles, 2006.
-
- Trades Union Congress, *The Missing Billions: the UK tax gap. Trades Union Congress*, TUC, Londres, 2008, accessible sur www.tuc.org.uk/touchstone/missingbillions/1missingbillions.pdf.
-
- Tulkens F. et Van Drooghenbroeck S., «La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté», in Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948-2008). Réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, La Documentation française, Paris, 2009.
-
- Turmen R., «Human Rights and Poverty», in Catlisch L. et al., *Liber amicorum Luzius Wildhaber : Human Rights, Strasbourg views*, Arlington, Engel, Kehl, Strasbourg, 2007.
-
- Vanderborcht Y., «Allocation universelle, justice sociale et pauvreté» in Conseil de l'Europe, *Redéfinir et combattre la pauvreté – Droits humains, démocratie et bien communs dans l'Europe contemporaine*, coll. «Tendances de la cohésion sociale», n° 25, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
-
- Van Parijs P. et Vanderborcht Y., «Basic Income in a Globalized Economy», in Reynolds B. et Healy S. (dir.), *Does the European Social Model Have a Future?*, Social Justice Ireland, Dublin, 2012.
-
- Verba S. et al., *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.
-
- Vommaro G. (dir.), *La «Carte rouge» de l'Amérique latine*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2008.
-
- Wacquant L., *Les prisons de la misère, Raisons d'agir*, Paris, 1999.
-
- Wacquant L., «L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain», in Paugam S. (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996.
-
- Wacquant L., *Punir les pauvres ; le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, Marseille, 2004.
-
- Waldron J., *Theories of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984.
-
- Webber J. R., *From Rebellion to Reform in Bolivia*, Haymarket Books, Chicago, 2011.
-
- Weber M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1964), Gallimard, Paris, 2004.
-
- Wiebringhaus H., in Blanpain R., Colucci M. (dir.), *International Encyclopaedia of Laws*, accessible sur www.ielaws.com/.
-
- Wolf M., «Britain and America seek different paths from disaster», *The Financial Times* (online), 19 octobre 2010, accessible sur www.ft.com/cms/s/0/10dabd3a-dbba-11df-a1df-00144feabdc0.html.

World Health Organization, *Poverty and Social exclusion in the WHO European Region: health systems respond*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2010.

Wresinski J., «Grande pauvreté et précarité économique et sociale», *Journal officiel*, Paris, 1987.

Wyplosz C., «The coming revolt against austerity», VoxEU.org, 2012, accessible sur www.voxeu.org/article/coming-revolt-against-austerity.

Zagrebelsky G., «Nel nome dei figli : se il diritto ha il dovere di pensare al future», *La Repubblica*, 2 décembre 2011.

Zuidam P. et Pols G., «La criminalisation de l'exclusion liée au logement et des personnes sans abri à Rotterdam», in FEANTSA, *La criminalisation des personnes sans abri. Sans-abri en Europe*, été 2007, accessible sur http://feantsa.horus.be/files/Month%20Publications/FR/FR_summer07_criminalisation.pdf.

Cour européenne des droits de l'homme :

Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73.

Branche moscovite de l'Armée du salut c. Fédération de Russie, jugement, 5 octobre 2006, Requête n° 72881/01.

Golder c. Royaume-Uni, 21 février 1975, Requête n° 4451/70.

Gustafsson c. Suède, 28 mars 1996, Requête n° 15573/89.

M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, Requête n° 30696/09.

Molka c. Pologne, Décision, 11 avril 2006, Requête n° 56550/00.

Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, 22 décembre 2009, Requêtes n°s 27996/06 et 34836/06.

Sørensen and Rasmussen c. Danemark, 11 janvier 2006, Requêtes n°s 52562/99 et 52620/99.

Steel et Morris c. Royaume-Uni, 15 février 2005, Requête n° 68416/01.

Syndicat national de la police belge c. Belgique, 27 octobre 1975, série A n° 19.

Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni, 3 juillet 2002, Requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96.

Wallova et Walla c. République tchèque, 26 octobre 2006, Requête n° 23848/2004.

Comité européen des Droits sociaux

Autisme Europe c. France, décision sur le fond, 4 novembre 2003, Réclamation n° 13/2002.

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, décision sur le fond, 18 octobre 2006, Réclamation n° 31/2005.

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, décision sur le fond, 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008.

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, décision sur le fond, 8 décembre 2004, Réclamation n° 15/2003.

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal, décision sur la recevabilité, 17 septembre 2010, Réclamation n° 61/2010.

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie, Réclamation n° 58/2009.

Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n° 39/2006.

Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France, 8 septembre 2004, Réclamation n° 14/2003.

Mouvement international ATD Quart Monde c. France, décision sur le fond, 5 décembre 2007, Réclamation n° 33/2006.

Conclusions 2003, Italie.
Conclusions 2003, France.
Conclusions 2003, Suède.

Conclusions 2009, Belgique.
Conclusions 2009, France.
Conclusions 2009, Irlande.
Conclusions 2009, Italie.
Conclusions 2009, Slovénie.

Conclusions 2011, France.

Sites internet:

Access Space, <http://access-space.org>.

Amnesty International, www.amnesty.org/.

Another Road for Europe, www.anotherroadforeurope.org.

Another world is plantable. Community gardening around the world, <http://eine-andere-welt-ist-pflanzbar.urbanacker.net/1-1-home.html>.

ATD-Quart Monde, www.atd-quartmonde.org/.

Avvocato di strada Onlus, www.avvocatodistrada.it/.

BIEN, www.basicincome.org/bien/.

CESU, www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp.

Comunità delle Piagge, www.comunitadellepiagge.it.

EAPN, www.eapn.eu.

Edgeryders, <http://edgeryders.ppa.coe.int> et <http://edgeryders.eu/>.

Feantsa, <http://feantsa.horus.be>.

Fédération européenne des employeurs, www.fedee.com.

Fondation Abbé-Pierre, www.fondation-abbe-pierre.fr/.

Fondazione Brodolini, www.fondazionebrodolini.it.

Fundación Foessa, www.foessa.es.

Forum italiano dei movimenti per l'acqua, www.acquabenecomune.org/.

Freecycle, www.freecycle.org.

Front commun de SDF, www.frontsdf.be.

Homes for Empty Homes, www.emptyhomes.com/statistics-2/.

Impossible Living, www.impossibleliving.com/.

Initiative populaire fédérale pour un revenu de base inconditionnel, www.inconditionnel.ch/index.php?id=81&L=1.

Insee, www.insee.fr.

International Federation of Red Cross, www.ifrc.org.

International Group Programme, www.igpinfo.com.

L'Albero della vita Onlus, www.alberodellavita.org/.

L'Altro diritto, <http://www.altrodiritto.unifi.it/>.

Les jardins partagés de Villers, www.lesjardinspartagesdevillers.be/.

LIS, <http://ar toit2generations.free.fr/Reseau.htm>.

Maison Mimir, <http://chezmimir.hautetfort.com>.

Mapping Financial Secrecy, www.secrecyjurisdictions.com.

Médiathèque de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg, www.mediatheques-cus.fr.

Melting pot, www.meltingpot.org/.

Observatoire anti-discriminations vénitien, <http://antidiscriminazionivenezia.wordpress.com/>.

Observatoire des inégalités, www.inegalites.fr/spip.php?article702.

On the Commons, <http://onthecommons.org>.

Open Source Ecology, <http://opensourceecology.org>.

PICUM, <http://picum.org/en>.

Réseau des jardins partagés, <http://jardins-partages.org>.

Shareable, www.shareable.net.

Skoros, http://skoros.espiv.net/about_en.

Spiral Project, <https://wikispiral.org>.

Storie migrant, www.storiemigranti.org.

Tax Justice Network, www.taxjustice.net.

Teatro Valle, www.teatrovalle.it.

The World Top Income Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>.

TUC, www.tuc.org.uk.

Woningen 123 Logement, www.123rueroyale.be.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klečakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
DILA – Administration des ventes
23 rue d'Estrées
CS10733
FR-75345 PARIS cedex 07
Tel.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 70 01
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber

1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
W. Bertelsmann Verlag GmbH @ Co KG
Auf dem Esch 4
D-33619 BIELEFELD
Tel.: +49 521 91101 13
Fax: +49 521 91101 19
E-mail: uno-verlag@wbv.de
www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obbroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E mail: apoio.clientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Vivre en dignité au XXI^e siècle

En ce début de XXI^e siècle, la pauvreté, la précarité et les inégalités affectent un nombre croissant de personnes sur le continent européen. Ces phénomènes fragilisent non seulement la cohésion sociale des sociétés européennes mais violent les droits humains, aussi bien les droits sociaux que civils et politiques, et questionnent le fonctionnement de la démocratie. En effet, comment les personnes en situation de pauvreté peuvent-elles faire entendre leurs voix dans des sociétés polarisées, où plus de 40 % du patrimoine et 25 % des revenus sont détenus par 10% de la population ?

Ce guide est le fruit de deux années de travail collectif mené dans le cadre du projet «Les droits humains des personnes en situation de pauvreté». Il a été préparé avec le concours de nombreuses personnes et organisations, dont des personnes en situation de pauvreté, des chercheurs, des associations et des représentants des autorités publiques. Outre qu'il offre une étude critique de la situation actuelle, en analysant les inégalités et la pauvreté par le prisme des droits humains, de la démocratie et des politiques de redistribution, ce guide invite également le lecteur à explorer les pistes d'une stratégie renouvelée de lutte contre la pauvreté permettant de rétablir le sens de la justice sociale. Il avance des propositions qui visent à dépasser la stigmatisation et la catégorisation, en ouvrant des voies d'apprentissage pour bâtir des biens communs par le partage, en évitant le gaspillage et en renforçant dans la conscience publique le principe de respect de la dignité humaine en tant que droit de tous.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-7566-3



9 789287 175663

49€ / 98 \$US

<http://book.coe.int>

Editions du Conseil de l'Europe