

Xavier Godinot et Saphia Richou ¹

La pauvreté en Europe : essai de prospective

QUATRE SCÉNARIOS SUR LA PRÉCARITÉ
ET LA GRANDE PAUVRETÉ EN EUROPE
À L'HORIZON 2015

Chaque année, depuis 1987, la Journée mondiale du refus de la misère est célébrée le 17 octobre. Il faudrait cependant veiller à ce qu'un tel refus collectif ne s'exprime pas exclusivement à cette occasion. Au reste, refuser la misère, cela signifie dans le même temps se donner les moyens de la combattre. Mais comment ? Et qu'est-ce qu'un tel dessein présuppose ?

La démarche prospective a peut-être son mot à dire en la matière. Ceci afin que les objectifs affichés par le Conseil européen en 2000 — l'élimination de la pauvreté d'ici 2010 — ne demeurent pas lettre morte. Dégager les futurs possibles de la grande pauvreté en Europe peut en effet nous aider à déceler les marges de manœuvre et les leviers permettant de l'infléchir. Plus encore, pour reprendre les termes de Jean-Pierre Dupuy, cette démarche est susceptible de nous donner à voir le pire, et de révéler en retour « ce qui a pour nous valeur incomparable ».

Dans cet article, Saphia Richou et Xavier Godinot rendent compte, précisément, d'une initiative conjointe d'ATD Quart Monde et de Futuribles pour engager une réflexion prospective sur la grande pauvreté en Europe à l'horizon 2015. Les auteurs décrivent ici la méthode adoptée, ainsi que les scénarios qui furent élaborés. L'approche exploratoire, en l'espèce, ne saurait évidemment faire l'économie d'une interrogation normative, laquelle a motivé l'exercice. L'article examine donc quels sont les moyens et les conditions de possibilité pour qu'advienne un scénario à l'intitulé évocateur : « la misère hors la loi ».

B.D.

1. Xavier Godinot est directeur de l'Institut de recherche et de formation du mouvement ATD Quart Monde (ATD pour Aide à toute détresse) ; Saphia Richou est présidente de l'association Prospective-Foresight Network et chargée de mission à Futuribles.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, les sommets de Lisbonne en mars 2000 et de Nice en décembre 2000 ont inscrit « l'élimination de la pauvreté » comme impératif pour les 10 ans à venir, tout en affirmant que l'Union doit « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Ces décisions témoignent d'une évolution considérable depuis 40 ans dans la perception de la pauvreté et les moyens consacrés à la combattre. La Commission européenne a lancé le premier programme européen de lutte contre la pauvreté en 1975, sous l'impulsion du mouvement associatif. Il aura fallu encore 25 années pour que la lutte contre la pauvreté soit considérée comme une priorité européenne.

Afin que cet objectif ne reste pas un vœu pieux mais soit inscrit dans les faits

et gestes de l'Union et de ses États membres, l'Institut de recherche du mouvement ATD Quart Monde et le groupe Futuribles ont organisé deux journées d'étude prospective « Précarité et grande pauvreté en Europe à l'horizon 2010 » au Comité économique et social européen à Bruxelles, avec la participation de délégués des familles les plus pauvres et le soutien de la Commission européenne ².

L'héritage européen : richesse et pauvreté

Les travaux des journées d'étude de Bruxelles ont mis en évidence plusieurs aspects de l'héritage européen. Dans le monde d'aujourd'hui, l'Europe apparaît comme l'un des continents qui a le mieux réussi dans le combat contre la grande pauvreté. Elle incarne un « mo-

LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES SCÉNARIOS

Le groupe de travail, constitué après les journées d'étude prospective de Bruxelles, comprenait : Gérard Fonteneau, conseiller à la Confédération européenne des syndicats (Bruxelles) ; Marjorie Jouen, conseillère à l'association Notre Europe (Paris) ; Hugues de Jovenel, directeur du groupe Futuribles (Paris) ; Saphia Richou, présidente de l'association Prospective-Foresight Network (www.prospective-foresight.com) et chargée de mission à Futuribles (Paris) ; Marie-Françoise Wilkinson, directrice de l'European Anti-Poverty Network, (Bruxelles).

Le mouvement ATD Quart Monde (www.atd-quartmonde.org) y était représenté par : Benoît Fabiani, délégué pour la région Europe (Pierrelaye, France) ; Olivier Gerhard, délégué auprès des institutions européennes (Bruxelles, Belgique) ; Xavier Godinot, directeur de l'Institut de recherche et de formation (Canterbury, Grande-Bretagne) ; Louis Join-Lambert, chargé des relations avec les pays d'Europe de l'Est (Neudorf, Allemagne) ; Moraene Roberts, déléguée des familles du Quart Monde (Londres, Grande-Bretagne) ; et Marie-Paule Rozec, chargée de mission à l'Institut de recherche et de formation. Jean-Luc Penet a assuré la traduction simultanée français-anglais.

X.G., S.R.

2. Ces journées d'étude ont eu lieu les 24 et 25 janvier 2002 et ont rassemblé 150 personnes de 14 pays. Les actes complets sont disponibles aux éditions Quart Monde (Paris), collection Dossiers et documents de la revue *Quart Monde*, n° 10, décembre 2002, 198 p.

dèle social » de démocratie, d'économie régulée et de protection sociale qu'il importe d'approfondir. Pour la première fois sans doute dans son histoire, elle a les connaissances et les ressources nécessaires pour éradiquer la misère à l'intérieur de ses frontières et contribuer à l'éliminer à l'extérieur. Mais en a-t-elle la volonté ? D'importantes forces « paupérisantes » demeurent à l'œuvre en son sein, génératrices par exemple de politiques de dislocation de la cellule familiale, qui n'ont pas complètement disparu en Europe ni ailleurs ³.

Le processus d'élargissement de l'Union ramène dans la famille européenne des pays qui en avaient été éloignés par les accords de Yalta. Ils y reviennent après une phase de totalitarisme suivie d'une phase de transition qui furent douloureuses. L'effondrement des systèmes de protection sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale a provoqué un accroissement sans précédent de la pauvreté dans la région ⁴. Parmi les neuf millions de Tsiganes dont la situation ne cesserait de se détériorer, beaucoup fuient leur pays et cherchent refuge à l'Ouest.

Par ailleurs, bien des représentants des pays du Sud font valoir une réalité que nos pays ont tendance à occulter : la prospérité de l'Occident a été bâtie en partie sur l'exploitation des populations du Sud pendant cinq siècles et le pillage de leurs richesses naturelles ⁵. Qui peut

prétendre que ce pillage a complètement cessé aujourd'hui ?

La construction de scénarios

Un groupe de travail d'une douzaine d'experts ayant participé aux journées d'étude prospective à Bruxelles a été constitué pour en reprendre les travaux et pousser jusqu'au bout la réflexion prospective par la méthode des scénarios ⁶. Trois journées de rencontres dans les locaux de Futuribles, précédées et suivies d'un travail important, ont été nécessaires au groupe pour esquisser quatre scénarios d'évolution de la précarité et de la grande pauvreté en Europe à l'horizon 2015. Le travail a été réalisé en quatre étapes.

La première étape a consisté à identifier les composantes ou dimensions fondamentales du système. Une quarantaine de variables pouvant exercer une influence sur l'évolution de la précarité et de la grande pauvreté en Europe ont été retenues et regroupées en 10 composantes ou dimensions fondamentales du problème qui sont :

- la perception de la pauvreté et des pauvres par la société,
- le système technico-économique,
- le contexte mondial,
- le contexte européen,
- les valeurs et mentalités,
- le contexte familial et social,

3. Voir GODINOT Xavier. « Exclusion, de l'aveuglement à la clairvoyance ». *Futuribles*, n° 242, mai 1999, pp. 5-18.

4. BANQUE MONDIALE. *Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Banque mondiale, 2000, p. V.

5. TEVOEDJRE Albert. *Vaincre l'humiliation. Rapport de la Commission indépendante sur l'Afrique et les enjeux du troisième millénaire*. New York : Pnud (Programme des Nations unies pour le développement) et Paris : Karthala, mai 2002, pp. 147-148.

6. Selon l'analyse morphologique développée par Michel Godet in *Manuel de prospective stratégique*. Tome 2, *L'Art et la méthode*. Paris : Dunod, 2001.

- l'éducation,
- la gouvernance,
- les politiques menées,
- les droits en vigueur.

La deuxième étape a permis l'élaboration de microscénarios par composantes. Pour chacune des 10 composantes, le groupe a exploré comment pourraient évoluer les variables les plus déterminantes, a défini sur cette base des hypothèses à l'horizon 2015, puis a examiné les combinaisons possibles entre lesdites hypothèses pour définir trois à cinq microscénarios.

La troisième étape a consisté à explorer les combinaisons possibles des microscénarios partiels pour aboutir aux scénarios globaux, qui résultent de combinaisons comprenant un microscénario de chaque composante.

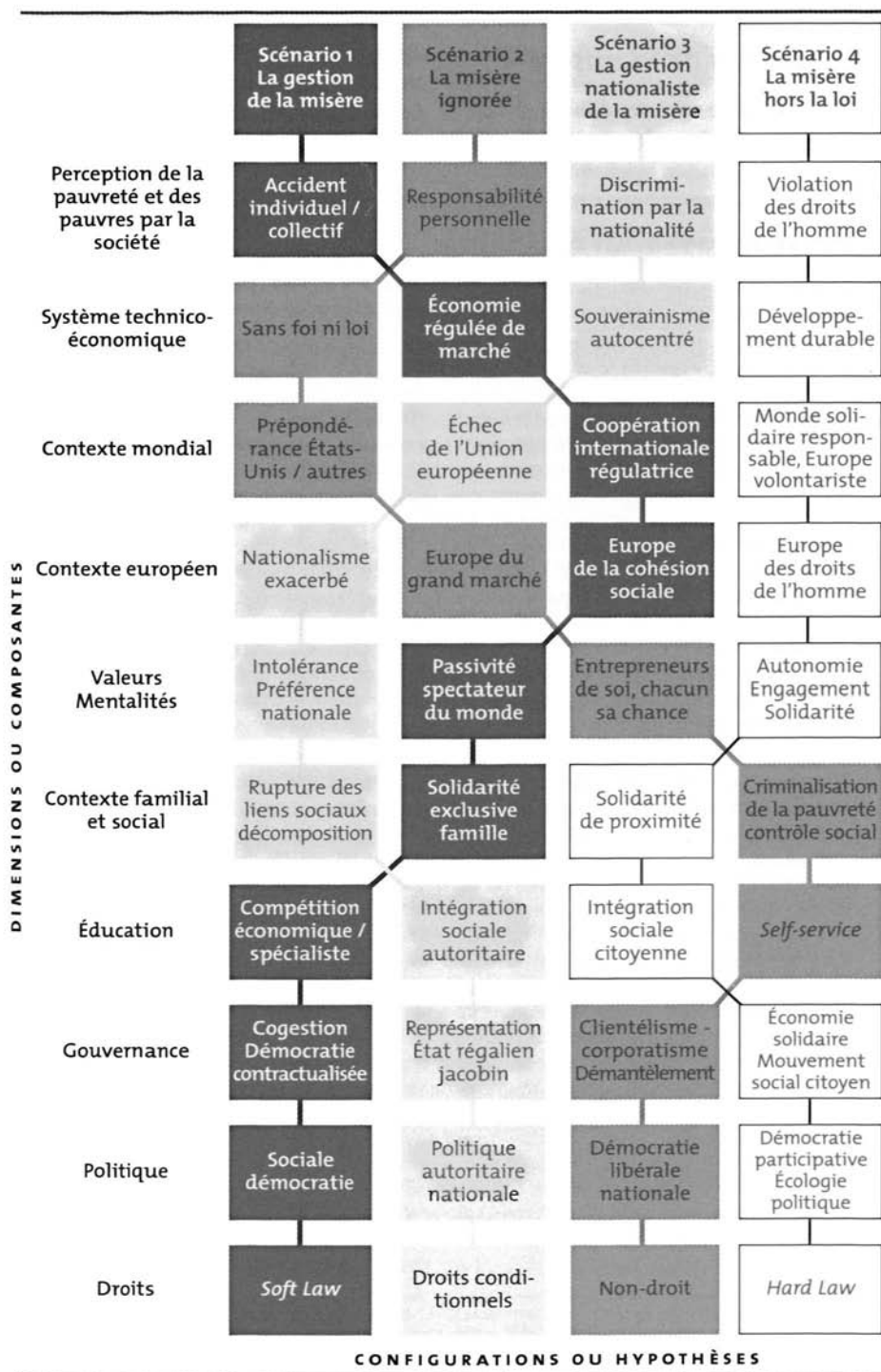
Enfin, lors de la quatrième étape, les acteurs en jeu, leurs marges de liberté et les orientations stratégiques ont été précisées en s'appuyant à la fois sur les scénarios réalisés et sur les matériaux rassemblés lors des ateliers de prospective de Bruxelles.

Le tableau des scénarios (ci-contre) présente les quatre combinaisons finalement retenues pour caractériser au mieux l'éventail des évolutions possibles de la précarité et de la grande pauvreté en Europe à l'horizon 2015. La liste des 10 dimensions ou composantes fondamentales du système figure en colonne. Les contenus qui leur sont attribués, identifiés dans cette méthode comme « configurations ou hypothèses » figurent en ligne. Un scénario est constitué d'une combinaison pertinente de 10 hypothèses, une pour chaque composante du système, matérialisée par une couleur spécifique.

Les quatre scénarios d'évolution à l'horizon 2015

Les quatre scénarios d'évolution de la précarité et de la grande pauvreté en Europe, identifiés par le groupe de travail, s'inscrivent dans un calendrier communautaire qui comprend plusieurs échéances importantes. En 2004, 10 nouveaux pays devraient rejoindre l'Union européenne, dont la superficie s'accroîtra d'un tiers et dont la population comptera alors 454 millions d'habitants. Deux autres adhésions sont prévues en 2007, celles de la Bulgarie et de la Roumanie. Au cours de la période 2007-2013, l'Union devra définir de nouvelles perspectives budgétaires communautaires et cette étape sera cruciale⁷. Les quatre scénarios que nous avons élaborés n'offrent pas les mêmes probabilités d'occurrence et présentent quatre postures différentes, du compromis à la rupture vertueuse, en passant par la dérive et le démantèlement. Le scénario tendanciel de « la gestion de la misère » s'inscrit dans la tendance actuelle au compromis, en soulageant et administrant la grande pauvreté. Le scénario de rupture « La misère ignorée » rompt avec le modèle européen en abandonnant les pauvres à leur sort. Le scénario de démantèlement de l'Union européenne « Gestion nationaliste de la misère » conduit au renvoi des étrangers dans leur pays. Enfin, le scénario de rupture vertueux « La misère hors la loi » considère la misère comme une violation des droits de l'homme et inscrit son éradication comme priorité dans les traités européens.

7. Pour plus de détails, voir DREVET Jean-François. « Europe : les fonds communautaires et l'élargissement ». *Futuribles*, n° 282, janvier 2003, pp. 31-50.



DIMENSIONS OU COMPOSANTES

Scénario 1 : « La gestion de la misère »

Dans ce scénario, tendanciel parce qu'il se situe dans le prolongement

direct des tendances actuelles, l'opinion dominante considère la grande pauvreté comme le résultat d'un accident individuel ou collectif. Les pauvres sont « restés sur le bord de la route » et il faut leur

NOUVELLES APPROCHES DE LA PAUVRETÉ

Deux écoles de pensée ont été particulièrement influentes au cours des dernières décennies en ce qui concerne l'analyse de la pauvreté, sa définition et les remèdes à lui apporter.

La première a pour chef de file **Amartya Sen**, prix Nobel d'économie en 1998. Il définit le développement « comme le processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus » et considère la liberté « comme la fin ultime du développement, mais aussi comme son principal moyen ». « La pauvreté, affirme Sen, doit être appréhendée comme une privation des capacités élémentaires¹ » et non comme une simple insuffisance de biens premiers. En effet, pour définir la possibilité réelle qu'a un individu de poursuivre ses objectifs, il faut prendre en compte non seulement les biens premiers qu'il détient (revenus, logement, éducation, santé, etc.) mais aussi ses fonctionnements, c'est-à-dire la manière dont il peut et veut utiliser ces biens. L'ensemble des fonctionnements qu'une personne peut mettre en œuvre pour mener le genre de vie qu'elle souhaite, dit A. Sen, définit ses capacités. Il considère que dans le débat sur la pauvreté, trop d'attention a été accordée à l'insuffisance de revenus au détriment d'autres privations. C'est pourquoi il a construit avec le Pnud (Programme des Nations unies pour le développement) un indice synthétique du développement humain qui prend en compte le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie, l'accès à l'enseignement élémentaire, le taux d'alphabétisation, le nombre de médecins par habitant.

La deuxième école de pensée a eu pour chef de file **Joseph Wresinski**, fondateur du mouvement ATD Quart Monde. Ayant lui-même vécu la grande pauvreté, il a fait graver dans la pierre du parvis du Trocadéro, à Paris, cette phrase, reproduite depuis dans l'enceinte de l'Organisation des Nations unies (Onu) à New York et dans bien d'autres lieux : « Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré. » Nommé membre du Conseil économique et social français, il écrit le rapport Grande Pauvreté et précarité économique et sociale, adopté en février 1987 qui propose les définitions suivantes, reprises en 1996 par la Commission des droits de l'homme de l'Onu : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte [...] conduit à la grande pauvreté lorsqu'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. » La grande pauvreté a donc trois caractéristiques principales. Elle résulte d'un cumul de précarités dans tous les domaines de la vie (santé, éducation, ressources, logement, revenus, etc.). La chronicité de cette situation en rend les effets dévastateurs, en affaiblissant l'être même de ceux qui la subissent. Ceux-ci se retrouvent alors dans l'impossibilité d'accéder à leurs droits et d'exercer leurs responsabilités sans appui extérieur.

X.G., S.R.

1. SEN Amartya. *Development as Freedom*. New York : Anchor Books, 2000 ; traduction française : Un nouveau modèle économique. Paris : Odile Jacob, 2000.

permettre de se « réadapter » ou de « s'insérer » dans le train de la croissance. La pauvreté fait l'objet de mesures correctives de « cohésion sociale », confinées dans le domaine des politiques sociales dont le coût doit rester très limité. Le modèle socio-économique dominant n'est pas remis en cause et les dégâts qu'il provoque sont atténués par une charité étatique limitée. La grande pauvreté n'est ni ignorée ni attaquée à la racine : elle est soulagée et administrée.

Dans ce contexte, les membres de la Convention ont refusé d'inscrire l'éradication de la grande pauvreté dans les objectifs de l'Union au terme de la Convention européenne de 2003. La

méthode ouverte de coordination pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lancée en 2000, en sort fortement affaiblie et tourne chaque année un peu plus à vide.

Le mouvement social ne pèse pas suffisamment pour imposer une économie plus humaine et la société se déculpabilise par des gestes compassionnels fugaces à l'égard des pauvres. Les organisations syndicales se maintiennent dans la mesure où elles proposent des services juridiques utiles à leurs membres. Aux régulations par la loi se substituent de plus en plus des régulations contractuelles. Les populations peu qualifiées, aux emplois souvent précaires, ne se

LA PAUVRETÉ DÉCRITE PAR CEUX QUI LA VIVENT

Moraene Roberts, du mouvement ATD Quart Monde, a noté ce qu'ont dit des parents en situation de pauvreté chronique lors d'un atelier d'expression dans la maison familiale de Frimhurst (Angleterre) en 2001.

« La pauvreté, c'est :

« Avoir les mêmes rêves que tout le monde pour l'avenir, mais aucun moyen de pouvoir les réaliser sur Terre.

« Voir que les parents adoptifs ont suffisamment d'argent pour acheter à mes enfants ce que je n'ai jamais pu leur acheter moi-même.

« Marcher partout, tout le temps, par tous les temps, tout le temps.

« Ne jamais se sentir bien dans sa peau.

« Porter des vêtements de deuxième main et devoir en être reconnaissant.

« Ne pas pouvoir choisir l'endroit où je vis, l'école où vont mes enfants ni les emplois que j'occupe.

« Avoir besoin d'aide, mais avoir trop peur d'être jugée comme une mère incapable pour la demander.

« Ne pas pouvoir aider les gosses à faire leurs devoirs parce que je n'ai eu aucune éducation.

« Être au bord de la crise de nerf, à un doigt de s'effondrer, tous les jours.

« Être traité comme rien, moins que rien et l'accepter.

« Raconter toute sa vie, encore et encore, simplement pour obtenir ce à quoi j'ai droit.

« Que chacun pense avoir le droit de dire son opinion à mon sujet, simplement parce que je demande un peu d'aide.

« Ne pas avoir une seule personne à qui parler qui ne soit payée pour m'écouter.

« Se demander ce que l'on a bien pu faire pour mériter cette vie.

« Vouloir mourir, mais avoir trop peur de passer à l'acte. »

Traduction X.G.

sentent pas prises en compte et s'expriment par des attitudes protestataires.

Fiers des filets de sécurité qu'ils ont mis en place, les pays de l'Union ne voient pas que leurs « planchers de ressources » se sont transformés en plafonds à ne pas dépasser sous peine de sanctions. Soumis à des contrôles incessants, chômeurs et autres « assistés sociaux » survivent dans des dispositifs d'insertion dont ils ne sortent guère. En Europe du Sud et de l'Est, ils accèdent encore aux emplois du marché informel qui leur permettent de survivre de leur propre travail. Mais pour combien de temps ?

La dualité du système scolaire s'accroît avec un pôle très élitiste à une extrémité et un pôle de relégation à l'autre. En l'absence de réelles perspectives d'insertion, les jeunes des quartiers défavorisés cèdent à la violence et à l'emprise de diverses mafias. Certains pays, comme l'Angleterre, n'hésitent pas à faciliter l'adoption, contre la volonté de leurs parents, des enfants de milieux très pauvres par des familles aisées.

L'adhésion à l'Union des pays de l'Est qui étaient candidats est entérinée. Le recours à l'immigration s'avère indispensable pour faire face au tournant démographique des années 2006, car le nombre des départs en retraite n'est plus compensé par les nouveaux entrants sur le marché du travail. Mais l'immigration est limitée aux familles de travailleurs très qualifiés, à qui sont proposées des conditions très intéressantes, ce qui renforce l'exode des cerveaux des pays les plus pauvres. Le budget de l'Union pour la période 2007-2013 est légèrement augmenté et le financement des politiques de sécurité notablement accru.

Au niveau international, l'Union européenne s'efforce de promouvoir une certaine régulation et accorde quelques facilités aux pays pauvres, pourvu que la logique du marché demeure dominante. Comme auparavant, elle ne tient pas ses promesses d'accroître l'aide au développement des pays pauvres à hauteur de 0,7 % de son produit intérieur brut (PIB).

Au moment du premier bilan de l'élargissement, en 2013, la grande pauvreté n'a pas diminué dans les pays d'Europe de l'Ouest. Comment s'en étonner, puisque cela n'a jamais été un objectif assorti de moyens adaptés ? Dans les pays de l'Est, le niveau de vie moyen a bien augmenté, mais une partie importante de la population n'a pas profité du développement et s'enfoncé dans la pauvreté chronique.

Scénario 2 : « La misère ignorée »

Les causes structurelles de la misère, dans ce deuxième scénario, sont ignorées par l'opinion publique dominante, qui ne voit que la responsabilité personnelle des individus : « s'ils sont dans la misère, c'est de leur faute, ils n'ont qu'à saisir les chances que la société leur offre ». Pour faciliter la création d'entreprises et dynamiser la croissance économique, les cotisations sociales sont fortement réduites et le droit du travail revu à la baisse. L'État se désinvestit du social, laissé aux assurances privées pour ceux qui peuvent les payer, aux associations caritatives pour les autres. Ce modèle ultralibéral « à l'américaine » suppose une rupture forte avec le modèle socio-économique européen actuel, inconcevable sans fortes résistances.

Dans ce scénario, 10 pays de l'Est adhèrent comme prévu à l'Union en

2004, heureuse de rajouter 75 millions de consommateurs à son grand marché. Les travaux de la Convention européenne se sont achevés par l'adoption d'une charte sans valeur contraignante qui réaffirme les valeurs communes aux pays membres. Les élections européennes de juin 2004 donnent une confortable majorité à la droite libérale, qui encourage une privatisation des systèmes nationaux de retraite et de protection sociale dans les années qui suivent. Le mouvement social se mobilise pour défendre les acquis mais manque de forces pour se faire entendre. Les pays à forte implantation syndicale résistent mieux que les autres.

Les zones d'éducation prioritaire, qui donnaient plus de moyens aux enseignants des secteurs difficiles, sont abandonnées au nom de l'égalité de tous devant l'École. Les parents aisés n'hésitent pas à payer des frais très importants pour garantir la meilleure scolarité à leurs enfants. Dans les quartiers très défavorisés, la continuité de l'enseignement et l'obligation scolaire ne sont plus assurées. L'éducation et la justice fonctionnent à deux ou trois vitesses, tout comme l'ensemble des services.

La pauvreté est criminalisée comme jamais : les prisons se multiplient, rassurant l'opinion publique et faisant la fortune des compagnies privées qui les gèrent. En réaction, les initiatives locales de solidarité foisonnent pour combler les trous de la protection sociale et des services publics, attaqués au nom de la concurrence.

En 2007, une sensible diminution du budget européen est entérinée par les États membres. Seule la politique de sécurité commune fait l'objet d'une priorité. Sous la pression de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les sub-

ventions aux exportations agricoles sont supprimées, ce qui améliore un peu les termes de l'échange avec les pays du Sud.

Au niveau international, les États-Unis restent la puissance dominante que l'Union européenne s'efforce de concurrencer sur le terrain économique, sans chercher aucunement à faire valoir un modèle de développement différent.

En 2013, au moment du premier bilan de l'élargissement de l'Union, le taux de chômage moyen a beaucoup diminué et la croissance économique se poursuit à un niveau très satisfaisant. Mais la richesse est de plus en plus concentrée dans les mains d'une minorité. De nombreux travailleurs ont des salaires de misère et le nombre des personnes sans protection sociale et sans domicile a crû dans tous les pays.

Scénario 3 : « Gestion nationaliste de la misère »

Ce scénario suppose l'éclatement de l'Union européenne sous l'effet de ses tendances centrifuges et un repli nationaliste des pays sur eux-mêmes. L'opinion dominante perçoit la grande pauvreté comme un accident à traiter en appliquant la « préférence nationale » : « à chacun ses pauvres, les étrangers chez eux », telle est la tendance lourde qui domine ce scénario de dérive nationaliste.

Malgré l'opposition de l'opinion internationale, les gouvernements des États-Unis et de Grande-Bretagne ont mené la guerre contre l'Irak. Le contexte politique très tendu a provoqué une dégradation de la situation économique mondiale et l'Union européenne est plus divisée que jamais. L'adhésion des pays candidats d'Europe de l'Est est entérinée mais paralyse le fonctionnement de

l'Union, car les chefs d'État n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une réforme pourtant indispensable des institutions.

Aux élections européennes de 2004, la poussée des partis européens d'extrême droite est forte. Les politiques mises en œuvre à l'égard des immigrants et demandeurs d'asile érigent les États membres et l'Union en forteresses contre l'invasion étrangère. Les immigrés illégaux sont renvoyés dans leur pays et des sanctions économiques sont prises contre les pays qui n'arrivent pas à contenir leur émigration. Tandis que beaucoup d'immigrés clandestins s'enfoncent dans une misère durable, de nouveaux dispositifs de requalification des chômeurs de longue durée sont créés pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre.

Lors des discussions sur les orientations budgétaires de l'Union pour la période 2007-2013, aucun projet ne recueille l'unanimité. Exaspérée par les débats interminables, la Grande-Bretagne décide de se retirer de l'Union, suivie par le Danemark et bientôt par les pays ayant adhéré en 2004, qui ne se sentent pas suffisamment soutenus financièrement. Au cours des années suivantes, l'aide publique au développement enregistre les plus bas niveaux jamais vus.

L'économie européenne fait preuve d'une faible vitalité et des parties entières du territoire sont sinistrées. Certains s'organisent pour résister au repli sur soi et à l'exclusion. Ils créent ou entretiennent des réseaux de solidarité et de coopération très actifs, de ville à ville ou de région à région.

La décennie 2010 s'annonce donc difficile pour les populations pauvres ou immigrées en Europe et dans le monde. En réalité, c'est l'ensemble du système politique mondial qui est mis au défi de

redécouvrir les vertus de la coopération internationale, s'il veut éviter d'entrer dans un cercle vicieux d'instabilité, où émeutes de la faim, conflits ethniques et guerres se succéderaient en continu.

Scénario 4 : « La misère hors la loi »

Dans ce quatrième scénario, l'opinion dominante considère la misère comme une violation des droits de l'homme, puisqu'elle contrevient à tous les droits économiques et sociaux, civils et politiques affirmés dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Cela conduit le corps politique à mettre la misère « hors la loi », en inscrivant son éradication comme un objectif dans les traités européens et les législations nationales. Ce scénario suppose une réhabilitation du politique, qui se libère d'une conception totalitaire du « tout-économique » en assumant sa tâche fondamentale de garantir le développement et l'égalité de dignité de tous les êtres humains sur un territoire. C'est un scénario de rupture vertueuse avec les tendances actuelles, le seul qui ferait de l'éradication de la misère une réelle priorité. Ce scénario normatif, trop beau pour être complètement vraisemblable, a le grand mérite d'indiquer une direction à suivre.

Dans ce cas, le Conseil européen adopte les principales propositions de la Convention en 2004 et l'article 3 du nouveau traité de l'Union précise que l'éradication de la grande pauvreté fait partie de ses priorités. Au cours des années suivantes, deux arrêts de la Cour européenne de justice renouvellent complètement la jurisprudence en matière de lutte contre la misère. En s'appuyant sur les nouveaux articles du traité de

l'Union, la Cour européenne de justice donne raison à des parents qui avaient porté plainte contre l'administration britannique, dénonçant l'adoption de leurs deux enfants contre leur gré comme une violation flagrante du droit de vivre en famille. La Grande-Bretagne est mise en demeure de modifier sa législation. Peu après, c'est la France qui est mise en demeure de modifier sa législation relative aux expulsions locatives : les pouvoirs publics doivent s'assurer qu'en cas d'expulsion, une autre possibilité de logement décent est offerte au ménage afin qu'il ne soit pas jeté à la rue.

La majorité issue des élections européennes de 2004 considère que l'Europe doit mettre en œuvre un modèle social spécifique ancré dans sa tradition. En 2007, le Conseil européen décide un accroissement substantiel du budget de l'Union à hauteur de 0,65 % du PIB communautaire. Les fonds structurels sont affectés prioritairement aux régions les plus pauvres, notamment à l'Est, sans pour autant négliger les autres. Dérogeant à la discipline de programmation qui avait jusqu'ici accompagné l'attribution des subventions communautaires, une redistribution massive sous forme de « facilités de trésorerie » est accordée aux gouvernements des pays candidats. Les fonds de coopération externes permettent d'aider les pays voisins de l'Union les plus en difficulté.

Afin de mieux prendre en compte les bénéfices et coûts sociaux et environnementaux de l'activité économique, jusqu'alors largement externalisés, la Commission européenne lance un ambitieux programme pour susciter recherches et expérimentations sur les normes comptables. Après de nombreux travaux théoriques et des expérimentations à grande échelle, de nouvelles normes comptables,

plus sociales et plus écologiques sont introduites dans les administrations et les entreprises.

La présence des associations de lutte contre la pauvreté au Comité économique et social européen permet de nouvelles synergies. Avec quelques-unes d'entre elles, la Confédération européenne des syndicats prend l'initiative de préparer une véritable rénovation du droit du travail : il s'agit de réintégrer dans les normes du travail décent ceux qui en ont été exclus, et d'établir progressivement un véritable droit au travail et à la formation pour tous, dans lequel les pouvoirs publics sont fortement impliqués.

L'accès pour tous aux apprentissages fondamentaux (lire, écrire, compter, s'exprimer) et à une qualification professionnelle devient une priorité. De nombreuses initiatives de terrain sont lancées pour combler le fossé qui sépare familles très défavorisées et École. Un crédit-formation financé par les fonds publics est institué, qui permet de mettre en place des parcours de longue durée destinés prioritairement aux travailleurs et chômeurs les moins qualifiés.

Pour traiter la difficile question de l'immigration et du droit d'asile, le Conseil européen demande au Conseil économique et social de travailler avec associations et élus afin de formuler des propositions. Au terme de ce processus, l'Union propose aux États membres de ratifier la Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leur famille, entrée en vigueur début 2003.

Au niveau international, l'Union s'efforce d'abord de tenir ses promesses : elle accroît le niveau et la qualité de l'aide publique au développement, et ouvre davantage ses marchés aux produits des pays du Sud, tout en réduisant ses sub-

ventions aux exportations. La population des États-Unis élit un nouveau président pour 2005, ce qui ouvre de nouvelles perspectives de coopération internationale. L'Organisation des Nations unies (Onu) entreprend une réflexion sur les institutions nécessaires à la pro-

motion du développement durable dans le monde. Quelques années plus tard, son assemblée générale adopte un vaste programme de réorganisation des institutions internationales, avec la création d'un conseil mondial de sécurité économique et sociale, une meilleure représen-

LA MOLDAVIE, PAYS LE PLUS PAUVRE DU CONTINENT EUROPÉEN

Encastrée entre la Roumanie et l'Ukraine, la Moldavie appartenait à la Roumanie avant d'être intégrée à l'Union soviétique après 1945. Devenu indépendant en 1991, ce petit pays de quatre millions d'habitants environ ne cesse de voir son produit national brut (PNB) diminuer. Il était de 400 dollars US par habitant en 1999 selon la Banque mondiale et de 300 dollars US en 2002 selon des évaluations plus récentes. Moins d'un dollar US par jour et par personne, c'est un niveau proche de celui du Bangladesh. Par son histoire, la Moldavie entretient avec la Roumanie des liens très forts, remis en cause par la frontière de l'Union européenne, qui passera entre les deux pays.

La pauvreté de la population y a crû de façon dramatique depuis 10 ans. Une étude de Nina Orlova¹ parle de « désastre monumental ». La Moldavie a connu un effondrement de son économie étroitement lié à l'écroulement de l'économie soviétique à laquelle elle était très intégrée. Le niveau de chômage a explosé tandis que le système public de sécurité sociale entrait en cessation de paiement.

Les institutions financières internationales ont été appelées à la rescousse. Depuis 1992, la Moldavie a bénéficié de plans d'ajustement structurel financés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. En novembre 2000, un plan intérimaire de réduction de la pauvreté reconnaît que « plus de 20 % de la population peuvent être classés comme extrêmement pauvres, dont les deux tiers résident en zone rurale. Par suite de la sécheresse, il est probable que la situation s'est détériorée en 2000. » Mais le remède pourrait avoir aggravé le mal. La dette extérieure garantie par le gouvernement est passée de 0 % en 1992 à 90 % du PNB en 1999, la moitié environ étant due au FMI et à la Banque mondiale. Le service de la dette extérieure accapare aujourd'hui un tiers du budget de l'État, obligeant à restreindre des dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale, déjà très faibles.

Les conséquences de la grande pauvreté sont terribles. Quelque 10 % de la population souffrent aujourd'hui de famine avec moins de 1500 calories par jour, niveau que la Food and Agricultural Organization (FAO) qualifie d'extrême sous-nutrition. Les Moldaves émigrent à un taux record. Un million d'entre eux travailleraient au noir en Europe, leurs revenus faisant tourner le pays. Le désespoir a conduit de nombreux Moldaves à vendre un de leurs reins à des réseaux mafieux qui organisent l'opération chirurgicale en Turquie. Dans le seul village de Mingir, pas loin de la capitale, 60 paysans ont vendu un rein pour 3000 dollars US. Il pourrait y en avoir plusieurs milliers dans l'ensemble du pays².

X.G., S.R.

1. ORLOVA Nina. Poverty. Challenge of Transition. The Case of Moldova. Polycopié de 38 pages, 2001 ; un résumé de huit pages traduit en français est publié dans les actes des journées d'étude prospective de Bruxelles (Paris : éd. Quart Monde [coll. Dossiers et documents de la revue Quart Monde, n° 10], décembre 2002).

2. Le Monde, 16 avril 2002.

tation des pays du Sud dans les conseils d'administration de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de l'OMC, et l'obligation pour ces institutions de mettre en œuvre les droits de l'homme dans toutes leurs actions.

En 2013, la misère n'a pas disparu dans l'Union européenne, mais la mise en œuvre des droits fondamentaux pour tous a progressé dans tous les pays de l'Union. Une meilleure formation des professionnels, en lien avec les milieux les plus défavorisés, et le développement considérable du partenariat avec les parents, dans les écoles, ont permis une réduction très significative de l'illettrisme des jeunes, laissant espérer son extinction dans les 10 ans si l'effort est poursuivi.

La dynamique des scénarios

Si le scénario 1 est le plus probable parce qu'il relève essentiellement d'une adaptation de la situation actuelle, ses variantes nationales peuvent présenter des différences substantielles liées à l'histoire de chaque pays. Il peut évoluer dans le temps en empruntant des éléments aux scénarios 2 ou 4, voire même au scénario 3. Sa caractéristique principale est d'être un scénario de compromis : il s'agit de ménager la chèvre et le chou, les riches et les pauvres, en faisant les accommodements nécessaires pour maintenir l'ordre établi sans en changer fondamentalement la logique.

Le scénario 2, en revanche, est un scénario de rupture par le démantèlement du droit du travail et des systèmes de protection sociale. Il est peu crédible à court terme car l'Europe de l'Ouest reste très attachée à la spécificité de son modèle économique-social. Il en va autre-

ment à moyen terme, car la mondialisation impulsée par les forces dominantes tend à repousser toute régulation liée au respect des droits économiques et sociaux fondamentaux. Pour maintenir sa spécificité, l'Europe devra résister aux sirènes libérales.

Le scénario 3, bien que peu crédible à moyen terme faute des majorités politiques nécessaires, correspond à une « tentation » récurrente de dérive nationaliste. Il deviendra d'autant plus probable que l'impérialisme des États dominants perdurera et entretiendra les divisions en lieu et place de la coopération internationale. L'actualité permet de nourrir bien des inquiétudes à cet égard. Fort heureusement les États-Unis, puissance dominante, sont toujours une démocratie, traversée de courants contradictoires. Peut-on espérer que sa population se libérera de la peur et choisira un président décidé à mener une politique différente de son prédécesseur ?

Le scénario 4 est le seul scénario de rupture vertueux au regard des valeurs que proclament les démocraties européennes, qui prétendent mettre l'économie de marché au service du développement de tout l'homme et de tous les hommes. Projet impossible sans institutions et régulations imposant le respect des droits de l'homme. Le défi est que ces régulations ne deviennent pas des carcans entravant toute création, mais au contraire des tremplins. Des avancées considérables peuvent être réalisées en direction de ce scénario.

Les acteurs nécessaires à « La misère hors la loi »

Quels sont les acteurs qui pourraient faire advenir ce scénario, qui est celui

du « développement durable » ? Il ne peut résulter que d'un fort courant de refus de la misère et de promotion des droits de l'homme, porté par un mouvement social composé de deux partenaires essentiels : le mouvement associatif et le mouvement syndical.

Le mouvement associatif est en première ligne pour faire valoir que les populations les plus pauvres elles-mêmes doivent être considérées comme partenaires indispensables de la démocratie. Mais à quelles conditions peuvent-elles se constituer en acteur collectif influent ? La définition que donne Joseph Wresinski, le fondateur d'ATD Quart Monde, de la grande pauvreté souligne que celle-ci « compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible ». Pour que les plus démunis, rejetés des communautés locales, méprisés et oubliés puissent devenir acteurs, il faut que des citoyens plus favorisés fassent le chemin inverse, aillent à leur rencontre et s'engagent avec eux sans prendre leur place. Peu nombreux sont les organismes et personnes qui savent travailler de manière réellement participative avec les plus démunis, en s'appuyant sur leur expérience et leur connaissance. Il est donc nécessaire de promouvoir une formation des professionnels et des citoyens au partenariat réel avec les plus défavorisés (cf. encadré).

Les mécanismes de représentation traditionnels, scrutins politiques, engagement syndical ou manifestations de masse, ne suffisent pas pour donner la parole aux plus défavorisés. Il faut inventer avec eux de nouvelles formes de représentation à tous les niveaux, du plus local à l'international. Il faudra du temps pour parvenir aux formules

appropriées qui échapperont sans doute aux moules et schémas bien balisés.

Le mouvement associatif est très hétérogène car il comprend des associations culturelles, politiques, religieuses ou autres, et agit sur des fronts très divers. Au niveau européen, il s'est organisé en quatre grandes plates-formes, celles des organisations non gouvernementales (ONG) sociales, de développement, des droits de l'homme et environnementales. Des fronts communs pour la mise en œuvre des droits fondamentaux pour tous pourraient les rassembler davantage lors des grandes échéances politiques.

Les organisations syndicales de travailleurs peuvent aussi rejoindre le courant du refus de la misère, pour autant qu'elles se gardent du corporatisme. Certaines d'entre elles fédèrent les travailleurs sans emploi et contribuent à les constituer en véritables acteurs sociaux. La Confédération européenne des syndicats, qui regroupe 67 confédérations syndicales de 29 pays et 15 fédérations professionnelles européennes, représente près de 60 millions de salariés. Cet ensemble hétérogène prend mieux en compte qu'il y a 10 ans la lutte contre la pauvreté.

La coopération entre organisations syndicales et ONG, et leur capacité à créer des alliances ou des coalitions sur des objectifs précis constituent des enjeux centraux de la constitution d'un mouvement social capable d'influencer les grands choix collectifs de l'Europe, tout autant que la création des réseaux d'amis dans les partis politiques, dans les administrations et parmi les élus, pour être en mesure de peser sur les choix collectifs.

La coopération entre entreprises et associations d'insertion doit également

LES RELATIONS ENTRE LES MILIEUX TRÈS DÉFAVORISÉS ET LES PROFESSIONNELS

Marc Couillard, militant du mouvement ATD Quart Monde, a participé au programme Quart Monde Partenaire¹ qui rassemble pendant deux ans, dans une formation commune, des professionnels de différentes disciplines avec des personnes ayant l'expérience vécue de la grande pauvreté et engagées dans la vie associative (les « militants »). Il explique pourquoi les relations entre milieux très défavorisés et professionnels sont souvent si difficiles.

Les relations entre les familles de notre milieu, des familles très pauvres, et les professionnels sont souvent difficiles. Il nous était demandé de dialoguer avec des professionnels de la santé, de la police, de la justice, de l'enseignement, du travail social, de l'aide à la jeunesse, etc. Notre but était que les relations se passent mieux avec eux... Nous avons tous des clichés dans la tête par rapport à notre vécu. Personnellement, je pensais qu'il me serait impossible de réfléchir et de discuter avec des gens de la police ou de la justice. Et je me suis retrouvé dans le même groupe de travail qu'eux !

Dans un premier temps, on a dû travailler sur les représentations qu'on se fait les uns des autres. On ne peut pas sauter cette étape si on veut travailler ensemble. Par exemple, quand on est très pauvre, on est méfiant face à tous ceux qui interviennent dans notre vie et qui prennent des décisions à notre place. Et de leur côté, les professionnels ont souvent peur de nos réactions qu'ils trouvent agressives.

Nous avons pris conscience que, selon notre milieu et notre profession, nous n'avons pas les mêmes logiques pour penser et agir. Par exemple, pour les professionnels, une de leurs logiques est de nous voir comme des cas, des problèmes à résoudre. C'est la logique de la problématisation. En plus, ils doivent avoir des résultats rapides pour rendre compte à leurs institutions. C'est la logique de l'efficacité.

Les militants ont pu faire connaître les logiques des personnes en situation de pauvreté. Par exemple, la logique de la globalité de la personne, parce que la personne ce n'est pas seulement un problème de logement ou un problème d'argent ou un problème de santé. Et d'autre part, nous avons besoin de temps pour reprendre confiance en nous et dans les autres, et prendre le temps nécessaire ne va pas dans le sens de l'efficacité et la rentabilité demandées aux professionnels.

Une idée très répandue chez ceux qui ne vivent pas la misère est que les personnes en situation de grande pauvreté ont surtout des besoins de survie : manger, boire, dormir... Nous avons pu expliquer et faire comprendre que nous avons aussi des besoins culturels et spirituels. Nous avons besoin de parler avec d'autres, de réfléchir à notre vie et à la vie en général. Nous avons besoin de nous sentir d'un groupe et pas uniquement avec des gens qui vivent les mêmes difficultés que nous. Pour les professionnels, l'importance de ces besoins culturels a été une découverte qui peut changer leur manière d'agir.

Un dernier point que je voudrais souligner est que pour agir contre la misère, il faut bien connaître le milieu de la pauvreté. Dans les programmes Quart Monde Université et Quart Monde Partenaire, nous les militants, nous avons pu apporter le vécu de la misère de l'intérieur.

Par exemple, on nous dit que l'École est une chance, mais pour les familles très pauvres elle peut être un risque : le risque pour l'enfant d'être mal considéré, d'être rejeté. Le risque pour les parents de mettre à jour en public leur pauvreté.

1. GROUPE DE RECHERCHE-ACTION-FORMATION QUART MONDE PARTENAIRE. Le Croisement des pratiques. Quand le quart-monde et les professionnels se forment ensemble. Paris : éd. Quart Monde, 2002.

En conclusion, pour lutter contre la misère, il nous paraît essentiel de partir de la connaissance portée par les plus pauvres. Mais il faut plus que cela. Il ne s'agit pas seulement de faire parler des pauvres sur leur vie. Il faut leur donner les moyens pour qu'ils puissent être acteurs du changement de leur propre situation, et participer avec d'autres au progrès de notre société. Au cours de ces deux programmes, nous avons eu des moyens : du temps et des personnes qui ont cru en nous. J'espère que cela donnera envie à d'autres de continuer sur ce chemin du croisement des savoirs avec des personnes en grande difficulté. Cela vaut le coup.

Marc Couillard

être renforcée, afin d'établir des passerelles permettant de concilier performances économiques et développement humain. Car le risque est réel que les dispositifs d'insertion en faveur des publics les plus précarisés conduisent à la constitution, entre le secteur public et le secteur de l'entreprise, d'un tiers secteur qui occuperait une population devenue fixe. Il importe au contraire que le secteur de l'« insertion » reste un espace transitoire et d'apprentissage ouvrant accès à des droits les plus proches possible de ceux des salariés bien intégrés.

*
**

Permettre à celles et ceux qui endurent la misère de se constituer non seulement en bénéficiaires d'actions pensées par d'autres, mais en acteurs et partenaires individuels et collectifs, fait partie intégrante de leur processus de libération. Ce processus requiert l'accès à des droits fondamentaux, et donc des politiques destinées à les mettre en œuvre et à les rendre accessibles à tous. Ignorer la dimension éthique et civique de la question serait une grave erreur.

Considérer la pauvreté comme une déficience individuelle, comme les penseurs de droite l'ont souvent affirmé, ou comme le produit de structures sociales injustes, conception des penseurs de gauche, c'est toujours voir la pauvreté et les pauvres comme des problèmes extérieurs à soi. Christopher Winship, professeur de sociologie à l'université Harvard, rappelle dans sa préface récente à un livre de Wresinski combien celui-ci a développé une analyse plus complète : « La position de Wresinski est celle d'un iconoclaste. Il suggère qu'aussi longtemps que nous voyons les pauvres comme des gens "extérieurs" nous ne pouvons pas vraiment traiter avec ceux qui vivent l'extrême pauvreté [...] C'est une proposition radicale. Elle suggère qu'il ne suffit pas de faire la charité, de payer des impôts plus élevés, de voter correctement et de mener des actions politiques. C'est seulement en changeant fondamentalement notre relation aux pauvres qu'un vrai changement sera possible ⁸. »

Cette exigence même est ce qui rend la lutte contre la misère si difficile, si passionnante et nécessaire à ceux qui sont épris de justice.

8. WINSHIP Christopher. Préface au livre *The Poor Are the Church* (interviews de Joseph Wresinski par Gilles Anouil). Mystic (Connecticut) : Twenty-Third Publications, 2002.