

PAUVRETÉ, UN COMBAT EUROPÉEN À MENER AVEC LES DÉMUNIS

Sylvie Goulard | Ancienne présidente de l'intergroupe de lutte contre la pauvreté du Parlement européen (2010-2017), ancienne ministre des armées

En Europe, le nombre des démunis reste bien trop élevé. L'Union européenne (UE) et les États membres, qui se sont fixé un objectif collectif de baisse de la pauvreté avant la crise, doivent se saisir de cette question. C'est un enjeu économique, de compétitivité autant qu'un défi humain et social. Un sursaut européen appelle la participation des pauvres et des exclus aux politiques qui les concernent.

La lutte contre la pauvreté est une bataille européenne. En 2009, la Commission européenne a adopté la stratégie *Europe 2020* visant à promouvoir une croissance « intelligente, durable et inclusive ». Derrière le jargon, l'intuition est juste : parmi les cinq objectifs retenus, outre l'éducation et l'emploi, figure expressément celui de réduire, en une décennie, « d'au moins 20 millions le nombre des Européens frappés de pauvreté et d'exclusion sociale »¹.

Les résultats de la bataille contre la pauvreté et l'exclusion n'en demeurent pas moins insuffisants surtout quand on songe à la détresse humaine que cachent les chiffres. Selon Eurostat², dans 17 États membres de l'UE, à mi-parcours de la stratégie *Europe 2020*, le nombre de personnes risquant la pauvreté et l'exclusion avait augmenté au lieu de reculer. Il atteignait encore près de 25 % de la population en moyenne en 2016. Les femmes et les jeunes non qualifiés sont particulièrement vulnérables.

Lorsque l'UE prône des réformes visant à renforcer la formation et l'innovation, à moderniser le marché du travail et à maîtriser les dépenses publiques, le but est d'obtenir une croissance durable, créatrice d'emplois. Il est caricatural de réduire son action à des « politiques d'austérité » que l'inconstance des gouvernements nationaux et la défaillance des marchés ont souvent rendu incontournables. Il serait très réducteur d'imputer la montée des inégalités et de la pauvreté seulement à « l'Europe ». Comme le relève la Banque de France, la croissance a été plus élevée en Espagne, aux Pays-Bas ou en Allemagne, pays ayant procédé à des réformes structurelles qu'en France ou en Italie³ où elles ont été plus limitées. Les taux très variables de pauvreté, dans ces pays, montrent toutefois que

la croissance ne suffit pas non plus. Seule une bonne combinaison de politiques européennes et nationales, macro-économiques et sociales, permet de progresser.

Après dix ans de crise, un sursaut est nécessaire. La proclamation du « socle européen des droits sociaux », le 17 novembre 2017, à Göteborg (Suède) atteste d'une prise de conscience collective. Une vingtaine de principes sont affirmés, touchant à l'égalité des chances et à l'accès au marché du travail, à l'équité des conditions de travail et à la protection et l'insertion sociales. Sont également reconnus le droit à l'enseignement et à l'orientation professionnelle, le droit à une allocation de chômage ainsi qu'à la couverture des besoins de première nécessité. Une nouvelle fois, les gouvernements européens énoncent des bonnes intentions mais les actes suivront-ils ?

La lutte contre la pauvreté renvoie à la question du sens de l'intégration européenne : quel type de société voulons-nous bâtir ensemble ? En quoi peut consister en 2017 l'équilibre, cher à Jacques Delors, entre « la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » ? Sans compétitivité, point d'avenir dans la course mondiale où les bouleversements technologiques s'accélèrent. Sans respect de règles communes, point de jeu collectif. Mais sans souci de la dignité humaine, l'Europe perd son âme.

Après un panorama rapide des inégalités et de la pauvreté (1.), nous poserons la délicate question du niveau approprié d'action publique : l'UE, au nom de l'égalité ? Les États, au nom de la subsidiarité, au risque de perpétuer l'unanimité en matière fiscale qui limite la redistribution ? Enfin, nous insisterons sur la méthode choisie pour lutter contre la pauvreté (3.), politiques qui doivent être conçues avec les personnes démunies.

1. Commission européenne, *Stratégie Europe 2020*

2. Eurostat, rapport "Smarter, greener, more inclusive - indicators to support the Europe 2020 strategy", édition 2016

3. Lettre introductive de la Banque de France à son rapport annuel 2016, graphique 6b

1. La lutte contre la pauvreté : un enjeu présent et futur

Pour redonner envie d'Europe à tous les citoyens, il suffirait de se réapproprier les principes de solidarité de la « Communauté » si bien nommée de 1957, et de les faire vivre, notamment la volonté d' « améliorer les conditions de vie et d'emploi des Européens ». Pendant plusieurs décennies, les pays de ce qui est alors la CEE connaissent une croissance élevée, les inégalités reculent. Dans les années 1980, la situation se dégrade. D'après la Banque de France, « les fruits de la croissance ont été beaucoup trop inégalement répartis ; (...) l'écart de revenus réels s'est nettement creusé dans les pays de l'OCDE, en particulier anglo-saxons »⁴. Le tout récent rapport sur les inégalités mondiales, établi par une centaine d'économistes, montre que l'Europe, au regard d'autres régions de la planète, sait encore tempérer les écarts de revenu grâce à ses systèmes de redistribution et une fiscalité plus progressive. Ceux-ci n'ont toutefois pas empêché les inégalités de se creuser un peu sur notre continent depuis

1970 et de manière contrastée selon les pays - et des réformes menées.

L'adoption de la stratégie *Europe 2020* a permis d'affiner les indicateurs statistiques pertinents. Dans l'UE, la pauvreté et l'exclusion sociale sont désormais estimées selon plusieurs critères :

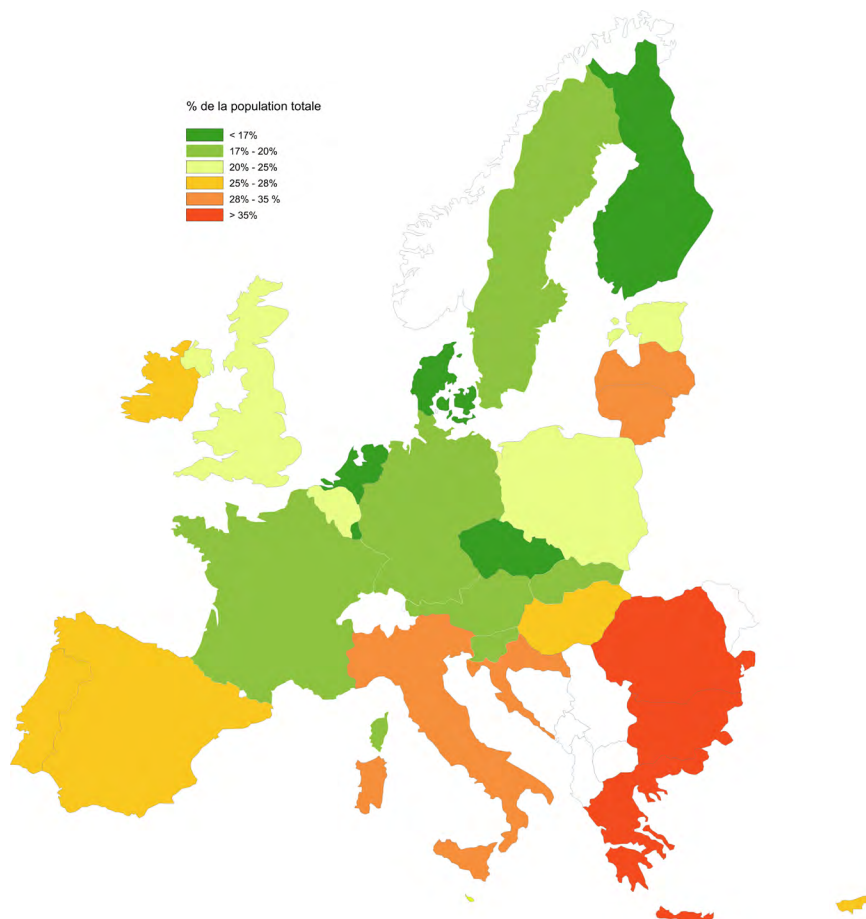
- un revenu inférieur à 60 % de la médiane nationale ;
- le dénuement matériel (mesuré précisément via l'impossibilité de payer son loyer et ses factures, de se chauffer, de faire face à des imprévus, d'avoir des moyens de transport ou encore un téléphone) ;
- une intensité de travail réduite.

Une personne démunie est ainsi celle qui est empêchée de participer à la société non seulement à cause de revenus insuffisants mais aussi de sa progressive mise à l'écart et de la lutte épuisante qu'elle doit mener pour « joindre les deux bouts ».

À l'avenir, la cohésion sociale est encore plus menacée par les évolutions démographiques et technologiques.

4. Ibid, graphique 2b

TABLEAU 1 ► Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les 28 pays de l'UE en 2016 (en % de la population totale)



Source : Eurostat

La reconversion de millions d'êtres humains débarassés de tâches répétitives, souvent pénibles, est une chance à condition qu'ils puissent conserver une place dans la société. Cela suppose de les accompagner, de les former pour qu'ils puissent mieux s'intégrer au marché de l'emploi et de mieux partager les gains de productivité. À ce stade, il est difficile d'en évaluer l'impact mais le bouleversement est profond, rapide et sans précédent⁵. Quels seront les effets de la robotisation et de l'intelligence artificielle ? Quelles seront les fonctions manuelles mais aussi intellectuelles, condamnées à disparaître, ou à évoluer, et les nouveaux emplois ?

D'où la question de ce que l'Union européenne peut faire dans ce contexte.

2. Quel rôle pour l'UE dans ce combat ?

Si l'UE reste en arrière de la main sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, c'est parce qu'elle n'a jamais reçu les compétences pour s'y attaquer vraiment. On ne peut pas lui reprocher de ne pas faire ce que les États membres n'ont jamais voulu qu'elle fasse...

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que l'UE agit selon les principes d'attribution et de subsidiarité. Elle exerce ainsi les compétences qui lui ont été transférées *ex ante* par les États. La subsidiarité obéit à des considérations justes : favoriser, chaque fois qu'il est possible, l'action de proximité au lieu de la déléguer à une autorité lointaine et impersonnelle, responsabiliser chaque échelon.

Mais la rançon de ce choix, c'est que l'UE est assez démunie en matière sociale. Le traité UE distingue en effet entre les rares compétences exclusives de l'Union (monnaie, concurrence, commerce international, notamment) et pour l'essentiel, des compétences partagées ou de coordination. C'est dans ces dernières catégories que rentrent les questions sociales, selon une répartition dont les limites sont désormais évidentes.

Première limite : certaines décisions européennes, liées par exemple à la monnaie unique, réduisent les marges de manœuvre nationales. Les États restent théoriquement compétents pour mener des politiques sociales et fiscales nationales mais ils se trouvent placés sous contrainte collective, notamment dans une

situation de crise. D'où l'impression, pas entièrement fautive, que l'UE se désintéresse des Européens, qu'elle apporte plus de contraintes que de solidarité, ce qui nourrit les doutes sur sa valeur ajoutée. Si l'UE laisse les pays affronter séparément l'immense défi de la montée des inégalités, il ne faut pas s'étonner que les citoyens les plus modestes perdent foi en elle.

Une deuxième limite tient aux différences persistantes dans les procédures de décision, selon les domaines. Avec le vote majoritaire, les blocages peuvent être surmontés. C'est ainsi que **l'UE a pu légiférer pour garantir dans toute l'Union l'accès des démunis à un compte bancaire de base**. En revanche, le verrou de l'unanimité pèse sur les politiques fiscales, encourageant des pratiques massives d'optimisation. Certains États ont ainsi détourné à leur profit des ressources destinées à abonder le budget de pays voisins. La capacité redistributive des États dépouillés a été amoindrie et perturbée. Pourtant ces États, souvent périphériques ou de petite taille, ont seulement attiré les multinationales étrangères, par des jeux de rescrits fiscaux très favorables, parce qu'elles offraient l'accès au marché intérieur. Pour appeler les choses par leur nom, ces États ont prospéré au détriment de leurs partenaires européens. Les choses changent (un peu). Ces abus ont par exemple incité la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, à combattre ces pratiques en traquant les « aides d'État » (très encadrées par le traité européen) aux entreprises bénéficiaires. La société américaine Apple a ainsi été condamnée à reverser 13 milliards d'euros au gouvernement irlandais⁶.

Dans les plans de secours de la zone euro, il s'est avéré plus facile de réduire les dépenses publiques en faveur de catégories « captives » (petits salariés et épargnants grecs par exemple) plutôt que d'obliger Athènes à mener des politiques fiscales plus équitables, en luttant contre l'évasion et la fraude. Là encore, quand le Parlement européen (dans les négociations du « Two pack ») a cherché à rétablir un certain équilibre, les gouvernements, attachés à leur souveraineté fiscale, s'y sont opposés.

Le besoin d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés ne date pourtant pas d'hier. Elle est dans la logique du marché unique ; le Parlement européen l'a déjà votée. Espérons que les efforts récents de la Commission, sous pression de l'OCDE et des journalistes d'investigation (Luxleaks, Panama papers, Paradise papers, etc.), ne seront pas vains.

5. Voir par exemple le Rapport du McKinsey Global Institute, *A future that works: Automation, Employment, and Productivity*, January 2017

6. Cette somme n'a toujours pas été perçue par le gouvernement irlandais récalcitrant. Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3702_fr.htm

Enfin - et c'est une troisième limite - une question plus philosophique est souvent passée sous silence. La primauté donnée au principe de subsidiarité renvoie à l'arrière-plan l'exigence d'égalité, particulièrement chère aux Français depuis la Révolution. En France, il est théoriquement impensable que les programmes scolaires, les allocations ou encore les rémunérations ne soient pas identiques sur tout le territoire. Même si la réalité est nettement moins rose, qu'on songe aux inégalités avérées de l'école ou aux différences entre hommes et femmes, c'est une tradition différente de celle des pays fédéraux, plus à l'aise avec la diversité inhérente à la subsidiarité.

Lorsque l'Allemagne a attaqué le Programme d'aide aux plus démunis (PEAD)⁷, avatar des surplus agricoles, c'est la subsidiarité qu'elle a invoquée, quitte à creuser encore les inégalités. La Cour européenne de justice lui a donné raison, ce qui n'a néanmoins pas empêché le maintien du programme jusqu'à, au moins, 2020, en le rattachant à d'autres lignes budgétaires. En France (et dans le sud de l'Europe), la suppression consécutive des aides aux ONG caritatives, au beau milieu de la crise, a été vue comme attentatoire à l'égalité. Un dialogue de sourds s'est instauré alors même que tous les pays ont signé les mêmes traités et disent partager les mêmes valeurs. Afin d'éviter que les malentendus se perpétuent, la tension entre subsidiarité et égalité mériterait d'être débattue plus ouvertement.

Dans la zone euro au moins, la question de l'équilibre entre la nécessaire subsidiarité et la non moins nécessaire égalité des citoyens mérite d'être posée en des termes moins idéologiques que cela n'a été fait ces dernières années. La mobilité des travailleurs fait par exemple partie des éléments clés d'une zone monétaire optimale. L'UE ne devrait-elle pas la favoriser au nom de sa compétence en matière monétaire ? Ainsi, **la zone euro pourrait prendre une initiative de formation à grande échelle des travailleurs qui bénéficierait aux jeunes sans travail, menacés de pauvreté, susceptibles de trouver un emploi dans les États membres en quête de main d'œuvre.**

De même, le commerce numérique peut permettre de désenclaver les petits producteurs dispersés dans des zones défavorisées et contribuer à la cohésion, sans dépense publique excessive. La convergence était l'une des promesses - non tenues - de la monnaie unique. Il serait temps de s'en souvenir et d'inventer de nouvelles politiques, en les adossant aux compétences existantes, utilisées à ce jour de manière trop restrictive.

3. Une nouvelle méthode est nécessaire

Un mot anglais à la mode - *empowerment* - désigne la manière dont les individus sont invités, à l'ère numérique, à « prendre le pouvoir » ou pour employer des termes plus familiers, à « se prendre en mains ». Il caractérise bien l'une des aspirations les plus fortes des personnes démunies qui est d'être reconnues comme des citoyens à part entière, capables de s'en sortir. D'où l'importance de changer de méthode dans la lutte contre la pauvreté, en incluant ceux auxquels ces politiques s'adressent.

L'intuition géniale du Père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde, rejoint les travaux les plus pointus que les chercheurs Esther Duflou et Abhijit Banerjee ont menés dans le monde entier, depuis leur laboratoire d'économie du MIT⁸ : les politiques de lutte contre la pauvreté sont infiniment plus efficaces quand elles sont conçues avec ceux auxquelles elles sont destinées.

La difficulté est que, pour y parvenir, il faut changer les mentalités et démonter certaines idées reçues, tenaces : en démontrant par exemple que les pauvres ne sont pas volontiers « assistés », que très souvent au contraire, faute d'être bien informés de leurs droits, ils ne perçoivent pas les allocations qui leur sont dues, qu'ils aspirent pourtant à changer de vie et possèdent **un trésor d'expériences** qui vaut souvent les meilleurs diplômes⁹. Et en comblant le fossé qui les sépare du monde des décideurs.

L'intergroupe de lutte contre la pauvreté du Parlement européen, assisté notamment par ATD Quart Monde, a organisé toutes ses manifestations en associant des personnes ayant vécu ou vivant dans la précarité. Après une préparation préalable, incluant souvent des fonctionnaires des différentes institutions, à titre bénévole, la parole leur a été donnée, en petits groupes, à huis clos, avec des responsables de haut niveau, notamment chaque année, lors de la journée mondiale de lutte contre la misère, mi octobre¹⁰. Des rencontres plus larges, agora ou « d'universités populaires quart monde » ont également été organisées au sein du Parlement européen, réunissant des personnes démunies de plusieurs pays européens. La 13^e université populaire Quart monde, en mars 2014 a ainsi abouti à la rédaction de 14 propositions concrètes pour une Europe sans exclusion¹¹.

Souvent prisonniers de ses habitudes, la Commission européenne et les États membres ont du mal à prendre

7. Le PEAD est un programme européen qui soutient les actions menées par les pays de l'UE pour apporter une assistance matérielle (denrées alimentaires, vêtements et autres biens essentiels) aux plus démunis et soutenir les mesures nationales d'intégration sociale.

8. Esther Duflou et Abhijit Banerjee, *Repenser la pauvreté*, Éditions du Seuil, 2011 (en anglais : *Poor economics*)

9. Claire Hédon, Jean-Christophe Sarrot, Marie-France Zimmer, *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, Éditions Quart Monde / Éditions de l'Atelier, 2016

10. Benoit Coeuré, membre du directoire de la BCE, Mario Monti, ancien premier ministre italien, Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne, Emmanuel Macron avant qu'il ne devienne président de la République.

11. ATD Quart Monde, *14 propositions pour une Europe sans exclusion*, 2014

en compte ces initiatives innovantes, à les prolonger. Pourtant, l'expérience est toujours saisissante : une chose est de connaître les chiffres (« plus de cent millions de pauvres dans l'UE »), une autre de discuter avec une famille à qui ses enfants ont été retirés parce qu'elle n'a plus de toit. Une chose est de gloser sur les motivations du Brexit, une autre de dialoguer avec une sociologue ayant grandi dans une banlieue défavorisée d'Angleterre¹². Les échanges directs sont irremplaçables. C'est pourquoi les responsables politiques comme les fonctionnaires de tous niveaux (UE, national, local) gagneraient à être placés régulièrement au contact de personnes défavorisées avant qu'ils ne rédigent leurs textes ou n'inventent des dispositifs sociaux. Ce type d'exercice aurait aussi l'avantage de mieux faire saisir aux citoyens concernés la complexité du droit ou les contraintes budgétaires. Ils seraient ainsi mieux armés pour résister à la propagande de partis qui instrumentalisent leur misère pour conquérir le pouvoir sur la base de promesses fallacieuses.

Enfin l'une des vertus de la coopération européenne est d'**élargir le champ des bonnes pratiques**. Notre diversité est une chance. De l'expérience finlandaise « Housing First », mettant les sans-abris sous un toit avant toute intervention sociale aux initiatives très variées prises, à travers l'Europe, pour accueillir les migrants, en passant par les réseaux non monétaires d'échanges de compétences (le réseau des Accorderies

par exemple, une idée venue du Québec), les expériences positives sont innombrables.

Au lieu de regarder les détenus, les habitants des HLM ou les SDF comme des « problèmes sociaux », nous pouvons changer notre société et la perception générale de l'Europe en les considérant tout simplement comme des citoyens européens à part entière, exprimant des angoisses ou des désirs respectables, créatifs, **capables de contribuer à la définition des politiques publiques**. Trop souvent les réunions destinées à parler d'Europe ne touchent qu'un public restreint, déjà surinformé, renfermé sur son « entre soi ». À supposer qu'on la généralise, l'expérience - bien modeste - de l'intergroupe du Parlement européen permet d'imaginer une autre manière de faire vivre le débat démocratique.

Le Président français, Emmanuel Macron, a lancé l'idée de « conventions démocratiques » pour relancer l'Europe. **Le défi de ces conventions, destinées à recueillir en amont les aspirations européennes des citoyens, sera aussi de s'ouvrir aux populations des « périphéries », aux pauvres, aux exclus**. Si ce pari est tenté, nous pouvons avoir confiance dans le succès de la démarche car le plus extraordinaire dans les rencontres organisées à Bruxelles, c'étaient souvent les moments de pause, sans interprètes. Non seulement les intervenants se sont compris mais les messages étaient concrets, utiles et il régnait dans la salle ce qui, trop souvent, manque dans les rencontres sur l'Europe : la chaleur humaine.

12. Lisa McKenzie, *Getting By: Estates, Class and Culture in Austerity Britain*, Policy Press, 2015

Sur les mêmes thèmes...

GÖTEBORG ET LE SOCLE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX : VERS UN "TRIPLE A SOCIAL" ?

Sofia Fernandes, Tribune, Institut Jacques Delors, novembre 2017

SOLIDARITÉ 2.0

Marjorie Jouen, Policy Paper, Institut Jacques Delors, juin 2017

REPAIR AND PREPARE : L'EURO ET LA CROISSANCE APRÈS LE BREXIT

Jacques Delors, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, Enrico Letta, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell et António Vitorino, Rapport, Institut Jacques Delors, septembre 2016

INÉGALITÉS SOCIALES EN EUROPE - LE DÉFI DE LA CONVERGENCE ET DE LA COHÉSION

Frank Vandenbroucke et David Rinaldi, Policy Paper, Institut Jacques Delors, décembre 2015

COMMENT LES CITOYENS SOUHAITENT-ILS COMMUNIQUER AVEC L'UNION EUROPÉENNE ?

Virginie Timmerman et Daniel Debomy, Synthèse, Institut Jacques Delors, décembre 2014

QUELS SONT LES FUTURS DÉFIS DE L'UE POUR LES CITOYENS ?

Virginie Timmerman, Synthèse, Institut Jacques Delors, décembre 2014

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors