

**La contribution des ONG à la lutte
contre la pauvreté
et l'exclusion sociale en Europe**



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

**La contribution des ONG à la lutte
contre la pauvreté
et l'exclusion sociale en Europe**

**Document préparé par Jean-Pierre GOLLE
Vice-Président du Regroupement 'Grande Pauvreté et Cohésion
Sociale'
Regroupement de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe
Mouvement International ATD Quart Monde**

Septembre 2007

Table des matières

EDITORIAL	7
INTRODUCTION	9
I.	La pauvreté en Europe quelques indicateurs.....	11
1.	<i>La difficulté de mesurer la pauvreté.....</i>	11
2.	<i>Que nous disent les indicateurs, même s'ils sont imparfaits ?</i>	14
II.	Les grands domaines d'action des ONG.....	17
1.	Les situations d'extrême pauvreté.....	18
2.	<i>Les groupes particulièrement touchés par la Pauvreté.....</i>	21
	<i>a. Les enfants et les jeunes.....</i>	22
	<i>b. Les familles.....</i>	26
	<i>c. La féminisation de la pauvreté.....</i>	30
	<i>d. Les migrants.....</i>	32
3.	<i>Quelques remarques sur les pays d'Europe centrale et orientale.....</i>	36
III.	Les principales contributions des ONG.....	41
1.	<i>Connaissance et compréhension de la pauvreté.....</i>	41
2.	<i>Pauvreté et droits de l'homme.....</i>	42
3.	<i>Rôle politique des ONG.....</i>	47
IV.	Remarques finales.....	52
	Annexe.....	53

EDITORIAL

Le Regroupement « **Grande pauvreté et cohésion sociale** » a été créé en 1990 afin d'apporter au sein des instances du Conseil de l'Europe la voix du monde associatif engagé auprès de ceux qui souffrent de pauvreté matérielle, psychologique, physique en montrant la forte mobilisation de milliers de bénévoles qui oeuvrent quotidiennement auprès d'eux.

La question de l'exclusion est devenue un défi central de notre société. La pauvreté et la précarité en Europe nous interpellent avec gravité et le rapport de Jean-Pierre GOLLE met en exergue le diagnostic en apportant aussi des réflexions et des actions concrètes des OING dans le cadre d'un partenariat efficace avec le Conseil de l'Europe.

Les organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe jouent leur rôle de vigile et attirent avec pertinence et gravité notre attention sur les conditions de vie inacceptables des personnes vivant en situation de grande pauvreté. Les réflexions, les témoignages que les OING apportent sont de nature à permettre un réel changement dans une véritable perception de cette détresse par l'ensemble des citoyens.

Les OING possèdent un savoir-faire notamment dans le domaine de la participation des personnes vivant en situation d'exclusion et du processus de décision qui les concerne. Cet état d'esprit de dialogue et de concertation sont une voie vers l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté. L'accès aux droits sociaux est au cœur des priorités des travaux du Conseil de l'Europe et des OING du regroupement Grande pauvreté et cohésion sociale. Agir sur la pauvreté passe par des actions fortes

en faveur de la formation, de l'emploi, du logement, de la santé et des services.

L'objectif essentiel des OING du Regroupement est d'interpeller toutes les instances , en particulier l'Assemblée Parlementaire, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, le Comité des Ministres et l'ensemble des décideurs du Conseil de l'Europe afin de contribuer à l'élaboration de recommandations pour une meilleure dignité des populations en situation précaire et de prendre en compte leurs aspirations profondes. Dans ce cadre, je voudrais souligner l'importance du travail des OING dans la promotion des instruments juridiques existants et plus particulièrement la Charte Sociale Européenne Révisée qui inclut dans son article 30 « le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Notre état d'esprit s'inspire bien de ce que nous apprennent les plus pauvres de notre dialogue et de notre concertation avec eux et des nouvelles solidarités que nous tissons pour agir avec plus d'efficacité et de réussite. Notre souci est de veiller à ce que l'égale dignité de chaque personne soit reconnue et respectée, y compris pour la plus pauvre et la plus exclue.

Le chemin est long mais notre volonté est manifeste pour aller dans le sens des mesures préconisées dans ce rapport concret et réaliste.

Maritchu RALL

Association Internationale des Charités (A.I.C.)

Présidente du Regroupement

« Grande pauvreté et cohésion sociale »

INTRODUCTION

Que savons-nous de la pauvreté sur le continent européen ? Quelles sont les personnes les plus touchées par ce fléau ? Comment les ONG contribuent-elles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Quelles sont leurs actions ? Comment contribuent-elles à changer le regard de la société sur les personnes qui vivent dans la pauvreté et à changer la société pour que la dignité de chaque personne soit respectée, y compris le plus fragile, le plus exclu ? Voici quelques questions auxquelles cette note cherche à répondre.

L'objectif est à la fois modeste et ambitieux. Modeste, parce que nous cherchons simplement à tirer les enseignements de divers travaux et de l'expérience de terrain d'ONG actives dans de très nombreux pays d'Europe¹. Le premier objectif est donc de présenter une synthèse à partir d'informations fournies par des ONG représentées au Conseil de l'Europe et actives dans le Regroupement Grande pauvreté et cohésion sociale (voir annexe). Nous sommes conscients que l'information que nous avons pu recueillir est loin de donner une image complète des multiples actions des ONG. Notre espoir est que ce travail incitera d'autres ONG à mieux faire connaître leurs actions, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, et à aller à la rencontre de personnes vivant en situation de pauvreté.

L'objectif est aussi ambitieux parce que les synthèses des travaux d'ONG sur le thème de la pauvreté sont rares, et que les multiples contributions des ONG sont trop souvent sous-estimées. Notre

¹ Le champ d'étude est le continent européen, et plus exactement les 850 millions d'habitants des 47 pays du Conseil de l'Europe, allant de l'Europe de l'Ouest aux pays d'Europe centrale et orientale, en passant par la Fédération de Russie et les pays baltes.

espoir est que ce travail pourra s'enrichir dans le futur par des échanges entre les ONG et leur permettre de rendre plus visible leur contribution à la construction d'une Europe plus sociale et plus solidaire.

Pour situer les enjeux, nous commencerons par faire un état des lieux de la pauvreté en Europe, à partir des travaux statistiques de plusieurs institutions internationales puis des aspects qualitatifs à partir de l'expérience des plus pauvres. Nous étudierons ensuite plusieurs grands domaines d'actions des ONG liés à la lutte contre la pauvreté et les enseignements qui en ressortent. Passant à un niveau plus global, nous étudierons les multiples apports des ONG aux politiques de lutte contre la pauvreté, qui ont permis de mieux comprendre la complexité et la dynamique des situations de pauvreté et d'identifier les bases nécessaires à des actions de fond. En conclusion, nous identifierons quelques thèmes qui nous apparaissent essentiels à une lutte effective contre la pauvreté.

I. La pauvreté en Europe – quelques indicateurs

1. La difficulté de mesurer la pauvreté

Qu'est-ce que la pauvreté ? Comment la mesurer ? Pour prendre la mesure d'une situation, il est essentiel d'en comprendre la nature profonde. Pendant très longtemps, la pauvreté a été réduite à un concept de pauvreté monétaire, de situation où une personne est considérée comme pauvre si son revenu ne lui permet pas d'assurer un niveau de vie considéré comme minimum dans la société. En grande partie grâce aux ONG, les chercheurs ont compris au cours des trente dernières années que la pauvreté ne peut pas se réduire à un niveau de revenu. Les ONG ont montré la complexité et la dynamique de la pauvreté, et permis de mieux cadrer les politiques de lutte contre la pauvreté. Par leur connaissance des aspects qualitatifs de la pauvreté, les ONG ont montré les carences des indicateurs purement quantitatifs et souvent simplistes utilisés par la communauté internationale, et elles ont établi les bases d'une meilleure connaissance et de mesure de la pauvreté. Ce travail de connaissance reste encore insuffisamment connu des politiques et des institutions. Il doit être poursuivi en impliquant les personnes qui vivent dans la pauvreté.

Aujourd'hui, et grâce aux ONG, la notion de pauvreté a évolué d'un concept très restreint de manque de ressources monétaires à une définition qui rend compte de l'aspect multidimensionnel et de la dynamique de la pauvreté². La pauvreté est maintenant reconnue

² Voir par exemple les publications d'ATD Quart Monde, de Caritas Internationalis, de la Fondation Robert Schuman. L'aspect multidimensionnel de la pauvreté est mieux compris au niveau international depuis le Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en 1995, et a été développé dans les travaux du Conseil de l'Europe, par exemple dans l'excellent rapport « Accès aux droits sociaux en Europe », octobre 2002.

comme étant le résultat d'un enchaînement de précarités ou de handicaps qui affectent plusieurs domaines de l'existence, dont l'emploi, l'accès au logement, à la santé, à l'éducation, à la culture, à la justice, à la protection de la famille pour n'en citer que les principales. « Quand ces précarités persistent, elles se renforcent mutuellement et compromettent les chances des personnes concernées d'assumer leurs responsabilités et de reconquérir leurs droits par elles-mêmes »³. Les personnes passent ainsi de la pauvreté à la grande pauvreté (cumul de handicaps sur la durée) ; elles deviennent exclues de la société et ne se considèrent plus comme des sujets de droits.

Ce progrès dans la compréhension de la pauvreté a permis de mieux faire comprendre l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme. En effet, la pauvreté rend difficile ou même empêche l'accès aux droits sociaux. Une personne témoigne de l'enchaînement de précarités qui se renforcent mutuellement et qui l'enfoncent toujours plus dans la précarité : « *Sans logement, sans eau potable, sans revenu minimum ou d'autres ressources, il n'est tout simplement pas possible d'être en bonne santé, de veiller à ce que les enfants aillent à l'école, de participer aux activités locales ou même de voir sa famille respectée.* » Autrement dit, être pauvre peut compromettre l'accès à la santé, à l'éducation, à la vie publique et citoyenne, donc nuire au libre exercice des droits et libertés fondamentales dont devrait pouvoir jouir tout être humain.

Malgré des progrès certains dans l'établissement d'indicateurs de pauvreté, il faut admettre que, pour les ONG, l'Europe ne dispose

³ Définition de la grande pauvreté proposée par le Conseil économique et social (France) dans le rapport Wresinski « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », février 1987. Cette définition a été reprise par L. Despouy dans les travaux de la Sous-commission des droits de l'homme à l'ONU à Genève.

toujours pas d'indicateurs satisfaisants des situations de pauvreté. Partons donc de ce qui existe. Deux grands types d'indicateurs sont disponibles, les indicateurs de pauvreté absolue et de pauvreté relative.

- Les indicateurs de pauvreté absolue reposent sur le concept de seuil de pauvreté monétaire en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre, le montant de son revenu n'étant pas suffisant pour couvrir les besoins élémentaires de vie. La Banque mondiale, l'ONU, et certains pays dont la Fédération de Russie utilisent un tel concept pour leurs études et comparaisons internationales.

- Les indicateurs de pauvreté relative sont aussi des indicateurs monétaires, mais au lieu de se baser sur un niveau minimum de revenu, ils sont établis en fonction d'un revenu représentatif dans la société comme par exemple le revenu moyen ou médian des ménages ; ce concept est appliqué par EUROSTAT, l'institut des statistiques de l'Union européenne ; le seuil de pauvreté y est établi à 60 pour cent du revenu médian dans chaque pays.

Ces indicateurs de pauvreté absolue ou relative permettent certes des comparaisons internationales, mais se limitent à une mesure monétaire de la pauvreté. Ils ne donnent donc qu'une image partielle et bien incomplète de la pauvreté.

De plus, il nous faut indiquer que, dans de nombreux pays, la mesure officielle de la pauvreté ne correspond pas à la perception qu'ont les personnes de leur situation. Souvent, plus de personnes se considèrent comme pauvres que ne le suggèrent les indicateurs. En Fédération de Russie, par exemple, et selon des statistiques de

l'Institut Rosstat à la fin 2003, environ 44% de la population se considérait comme pauvre (indicateur dit subjectif, reflétant la perception des personnes), soit plus de deux fois plus que le niveau donné par les statistiques officielles basées sur un niveau de pauvreté absolue.

2. Que nous disent les indicateurs, même s'ils sont imparfaits ?

Union européenne : La proportion de personnes pauvres dans l'Union européenne des 25 est évaluée par EUROSTAT à 16% en 2004⁴, les femmes étant plus souvent touchées (17%) que les hommes (15%). Les disparités sont grandes entre les pays : les pays à taux relativement bas dont les pays nordiques et la Hongrie (environ 11%) ; les pays à taux moyen (14 à 17%) dont la France, la Belgique, l'Allemagne, la Pologne ; les pays avec des taux plus élevés dont les pays du Sud avec des taux de 19 à 21% (l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal), l'Irlande et la Slovaquie (21%), et la Turquie (26%).

Banque Mondiale : Une étude de la Banque mondiale donne des informations intéressantes sur la pauvreté en Europe centrale et orientale⁵. L'étude utilise le concept de pauvreté absolue (revenu de moins de 2,15 dollars par jour) qui n'est pas directement comparable aux indicateurs d'EUROSTAT qui utilise le concept

⁴ Proportion de personnes dont le revenu disponible se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible médian national, après transferts sociaux. Les pays de l'Union européenne consacrent environ 28% de leur PIB à la protection sociale (2003), dont 13% pour les retraites, 8% pour la santé et 5% pour les transferts en espèces autres que les pensions.

⁵ Growth, poverty and inequality in Eastern Europe and the former Soviet Union, October 2005, Asad Alam (team leader). Le rapport couvre un champ un peu plus large que celui du Conseil de l'Europe, incluant des pays d'Asie centrale (Azerbaïdjan, Kourgystan, Tadjikistan, Kazakhstan, Turkménistan et Ouzbékistan).

de pauvreté relative. Selon cette étude, la proportion de pauvres en Europe centrale et orientale serait passée de 4% en 1990 après la chute du mur de Berlin et la transition d'une économie de plan à une économie de marché à 20% en 1998 suite à la chute de la croissance et les restructurations importantes qu'ont connues ces pays. Avec la reprise de la croissance à partir de 1998 et la mise en œuvre de réformes institutionnelles, le taux de pauvreté aurait reculé à 13% de la population en 2003, (environ 60 millions de personnes) dans tous les pays de la région sauf en Pologne, Lituanie et Géorgie, la pauvreté touchant surtout les régions rurales.

Comme il a déjà été indiqué, il est difficile de comparer les niveaux de pauvreté par le biais des revenus dans des pays qui ont des niveaux de vie très différents⁶. D'autres indicateurs sont donc utiles, par exemple l'accès à l'eau chaude et aux toilettes. La proportion de ménages n'ayant pas accès à l'eau chaude dans leur logement est de 2% en France contre 30% en Pologne, 23% en Fédération de Russie urbaine et 47% en Roumanie⁷. Le taux de non accès à des toilettes intérieures est de 2% en France, 16% en Pologne, 17% en Fédération de Russie urbaine et 33% en Roumanie.

⁶ La Russie utilise aussi un concept de pauvreté absolue. L'Institut Rosstat y estime à 17,8 % la part de pauvres en 2004.

⁷ Etude de l'INSEE, Economie et Statistique, Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales, Numéro 383-384-385, 2005.

Notons enfin que le concept de pauvreté est par nature relatif et que pour comprendre et sortir de la grande pauvreté, il faut la voir et la comprendre à partir des personnes concernées elles-mêmes.⁸ Que retenir des toutes ces informations? Malgré l'enrichissement et la croissance des pays d'Europe, la pauvreté continue à frapper un grand nombre d'Européens. Des progrès sont faits dans la lutte contre la pauvreté et dans l'établissement d'indicateurs, mais le scandale de la pauvreté interpelle comme jamais les ONG.

⁸ Voir étude de la Banque Mondiale "Another approach to poverty indicators in Belgium". In: Godinot Xavier, Wodon Quentin (ed.), *Participatory approaches to attacking extreme poverty. Cases studies led by the International Movement ATD Fourth World*, World Bank working paper No. 77, The World Bank, avril 2006, pp. 107-115.

II Les grands domaines d'action des ONG

Les activités des ONG dans la lutte contre la pauvreté sont variées, de l'aide d'urgence aux personnes en détresse à l'accompagnement et au soutien à long terme pour permettre aux personnes de se reconstruire si nécessaire et de retrouver leur place d'acteur dans la société et ainsi recouvrer leur droit fondamental à une vie digne. Les ONG luttent aussi pour sensibiliser le public et mobiliser tous les acteurs de la société pour faire des propositions et éradiquer la pauvreté. Les ONG travaillent souvent en partenariat avec des personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et avec des organismes publics et les structures de quartiers ou locales pour faciliter l'accès des personnes aux différents services sociaux.

Les ONG sont présentes dans tous les pays d'Europe. L'exemple ci-dessous de la Conférence Européenne des Eglises porte sur ses actions dans des pays à l'est de l'Europe, où les actions des ONG sont encore mal connues.

Exemple d'actions contre la pauvreté: La Conférence Européenne des Eglises⁹	
Pologne Centres d'accueil pour personnes en difficulté et centres de jeunes Programme de bourses et camps d'été pour jeunes	Hongrie Foyers pour personnes en difficulté, âgées, droguées, sans abris Aide aux Roms Lettonie

⁹ La Conférence Européenne des Eglises regroupe 126 églises de traditions protestante, orthodoxe, anglicane et chrétienne. Les exemples cités sont tirés de l'ouvrage *European Churches Confronting Poverty, Social action against social exclusion*, Herman Noordegraaf et Rainer Volz éditeurs, 2004, SZI Verlag.

Aide aux personnes dépendantes de drogue Aide médicale, distribution de médicaments Soutien aux personnes âgées République Tchèque Centres pour chômeurs et sans-abri Collecte et distribution de vêtements Slovaquie Centres d'hébergement pour sans abris Aide alimentaire Distribution de vêtements et de médicaments Soutien aux Roms	Aide aux enfants vivant dans la rue Collecte et distribution de vêtements Bulgarie Aide aux minorités Roms et Turques Centres sociaux Aide médicale Roumanie Aide alimentaire Soutien scolaire aux enfants Programme de réinsertion pour femmes au chômage
---	---

1. Les situations d'extrême pauvreté

L'extrême pauvreté étant une situation de cumul de précarités menant souvent à l'exclusion, les programmes d'aide aux personnes qui vivent de telles situations se doivent de couvrir de nombreuses composantes et ne peuvent se faire que sur la durée, sachant que la notion de temps pour les personnes en grande difficulté ne répond pas aux normes habituelles de la société. Des personnes qui ont vécu pendant des années en habitat précaire, insalubre, par exemple en caravanes ou dans des abris de fortune, ne peuvent pas intégrer un logement social sans y être préparées. Réintégrer la société après des mois ou des années d'exclusion

requiert de retrouver une certaine confiance en soi, une dignité, une capacité de parole et du lien social pour renouer le contact avec l'autre.

Les deux exemples ci-dessous de la cité de promotion familiale à Noisy-le-Grand (France) et la Fondation Barka (Pologne) illustrent des programmes qui se veulent compréhensifs et respectueux de la dignité des personnes pour permettre la réintégration dans la société de personnes et de familles ayant souffert d'exclusion. Ces programmes montrent de façon pratique la nécessité d'une action sur différents plans, de la reconstruction de la personne, de l'accès au travail, à un logement, à la vie collective et donc à la citoyenneté, à la santé, à l'éducation, etc. Si les droits fondamentaux sont interdépendants, les actions de soutien et d'accompagnement doivent, elles aussi, être interdépendantes et se situer dans la durée.

Le Centre de promotion familiale de Noisy-le-Grand, France¹⁰

Le centre de promotion familiale, sociale et culturelle vise à permettre à des familles vivant dans l'extrême pauvreté de passer d'une situation de non droit à une reconquête de leurs droits fondamentaux et à l'exercice de leurs responsabilités familiales et sociales, et à terme, de devenir autonome. Les familles ont souvent un long passé d'errance et sont en danger d'éclatement. Le centre est un projet pilote associant la Société de logement d'Emmaüs, un organisme public social, et le Mouvement ATD Quart Monde, permettant d'accueillir environ 35 familles pour des durées pouvant aller jusqu'à plusieurs années.

¹⁰ www.atd-quartmonde.org.

Les personnes prennent en charge leur logement et les responsabilités de tout locataire (paiement de loyer et des charges, entretien, relations avec le voisinage) ; à partir de l'accès au logement, les actions menées au sein du centre permet aux personnes d'acquérir l'autonomie et les apprentissages nécessaires pour pouvoir assumer leurs droits et responsabilités dans tous les domaines de la vie (éducation des enfants, santé, culture, vie sociale et professionnelle).

Chaque famille s'engage dans un « contrat projet » qui fixe les engagements réciproques de la famille et du centre ; les actions comprennent des programmes de développement communautaires (le lien avec la communauté et le quartier étant très important), une pré-école, un pivot culturel, un foyer familial, et d'autres projets d'insertion liant travail salarié, formation et culture.

La Fondation Barka, Pologne

La fondation, établie en 1989 près de la ville de Poznan, offre des structures d'intégration sociale aux plus défavorisés. Elle accueille les sans abris, les ex-drogés, les personnalités à problèmes sociaux et autres exclus de la société et leur offre un toit, un foyer, une structure solidaire où chacun peut retrouver confiance et dignité. Le maître mot est l'entraide. En plus de l'accueil, les personnes participent à des ateliers de formation professionnelle, des travaux de recyclage, de récupération d'objets divers, et de services à la personne en lien avec la collectivité environnante. A ce jour, la fondation dispose d'environ 30 centres d'accueil en Pologne, hébergeant plus de 750 sans abris et formant chaque année environ 5000 personnes. Son projet le plus récent est un programme de logement social privatif constitué de petites maisons

individuelles en bois livrées en kit et prêtes à être installées par les futurs habitants. Le modèle Barka est reproduit en Ukraine et au Bélarus ; un centre existe aussi au Royaume Uni pour aider les migrants polonais. (www.barka.org.pl)

Que retenir des ces exemples ? L'importance du respect de la dignité de la personne et de l'accès aux droits ; la volonté d'atteindre les plus pauvres et la participation de la personne aux programmes la concernant, celle-ci étant actrice de son devenir ; la nécessité de prendre des actions sur plusieurs fronts pour éradiquer la pauvreté (accès au logement, au travail, à une vie sociale, à l'éducation, etc.) ; et le rôle des partenariats avec les organismes publics mais aussi locaux (structure de quartier, voisinage).

2. Les groupes particulièrement touchés par la pauvreté

Certains groupes de population sont particulièrement touchés par la pauvreté. Nous avons retenu ici, sur la base des actions les plus souvent citées par les OING représentées au Conseil de l'Europe, les groupes suivants : les enfants et les jeunes, les familles, les migrants, et les femmes.

Au-delà des concepts de groupes, certes utiles, il est essentiel de voir au sein de chaque groupe les personnes les plus éloignées de l'accès aux droits. A ne voir que les groupes, on risque d'oublier la nécessité d'une approche globale. Par exemple, se pencher sur la pauvreté des enfants implique de comprendre la pauvreté des parents ; la lutte contre le chômage de longue durée implique aussi de se pencher sur les aspects de santé et de logement. Une approche trop basée sur les groupes entraîne le risque d'un écrémage des populations défavorisées, les plus dynamiques

sortant de l'exclusion et les plus exclus se retrouvant encore plus démunis et exclus.

a. Les enfants et les jeunes

Les enfants constituent un groupe particulièrement touché par la pauvreté en Europe. Pour les pays de l'Union européenne, EUROSTAT estime qu'en 2005, 20% des enfants à charge de moins de 16 ans vivaient en situation de pauvreté, contre 16% des adultes. Les pays les plus touchés sont la Slovaquie (30%), l'Italie (26%), l'Espagne (24%), la Pologne (23%), l'Irlande et le Royaume Uni (22%). La pauvreté des enfants touche aussi fortement les pays d'Europe centrale et orientale non membres de l'Union européenne.

Une étude de l'EAPN¹¹ identifie plusieurs facteurs déterminants de la pauvreté des enfants : les changements sociaux et familiaux et l'incidence grandissante de la famille monoparentale, les changements du monde du travail (faible croissance économique, migration des travailleurs non spécialisés et précarité des emplois) et les changements des politiques sociales qui deviennent plus dures.

Cette étude et les contributions des ONG qui y ont participé soulignent les aspects suivants :

- La pauvreté des enfants constitue non seulement une négation de leurs droits fondamentaux, mais elle hypothèque également le futur bien-être des sociétés européennes.

¹¹ European Anti Poverty Network, réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lettre d'information de novembre 2006 ; « Pauvreté des enfants en Europe » : www.eapn.org

- Les problèmes de santé des parents ont un impact important sur les enfants. La pauvreté et l'exclusion sociale des parents ont des retombées importantes sur le développement cognitif et le niveau d'instruction des enfants.
- Il est essentiel de reconnaître la pauvreté des parents et de leur accorder la première place dans le futur de leurs enfants en leur donnant le soutien dont ils ont besoin.
- Il faut reconnaître la pauvreté comme une forme de violence faite aux enfants.

Dynamo et les enfants vivant dans la rue¹²

Dynamo international est issu de Dynamo Belgique, une organisation d'aide en milieu ouvert et de service d'aide à la jeunesse en difficulté. Elle est spécialisée dans le travail de rue et touche un public issu de milieux défavorisés.

Dynamo constate trois grands groupes d'enfants vivant dans la rue : ceux qui vivent dans la rue la journée et sont hébergés chez leurs parents ; les fugueurs et ceux qui traversent une crise ; et les enfants qui vivent en permanence dans la rue, en décrochage complet de la société. De nombreux enfants sont exploités (prostitution, esclavage, mendicité, traite d'enfants.)

Parmi les recommandations de Dynamo et de ses partenaires¹³ :

- reconnaître le travail de rue comme une nécessité sociétale, et investir des ressources dans les actions qui créent du lien social

¹² Présentation au Regroupement Grande pauvreté et cohésion sociale le 6 octobre 2004

¹³ Voir www.travail-de-rue.net et www.enscw.org (European network on street children worldwide)

- favoriser la prévention et l'éducation
- promouvoir la coopération et la prévention entre les pays
- soutenir les actions des réseaux sociaux malgré le contexte budgétaire défavorable.

Précieux enfants, précieux parents¹⁴

Cette étude rassemble ce que les enfants et leurs parents nous apprennent sur la pauvreté des enfants dans 10 pays d'Europe. Quatre dimensions de l'enfance sont abordées : l'importance de la vie familiale, le défi posé à l'école d'être un lieu de développement et de réussite, le besoin pour les enfants de participer au monde des enfants, et l'importance de construire des amitiés et des réseaux de reconnaissance et de soutien, autant pour eux-mêmes que pour leur famille.

Parmi les messages politiques de l'étude :

- **Introduire les enfants et leur famille dans les actions de connaissance et de suivi.**
- **Reconnaître et soutenir les enfants dans leurs stratégies**
- **Miser sur la famille en tant que réseau de lien et de compétences**
- **Soutenir les professionnels pour contribuer à l'évolution des pratiques**
- **Mieux comprendre les liens entre protection de l'enfance et lutte contre la pauvreté.**

¹⁴ Mouvement International ATD Quart Monde, novembre 2003, www.editionsquartmonde.org

**Protection de l'enfance en Europe de l'Est – Nobody's
Children Foundation¹⁵
Pologne, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Moldavie,
Macédoine, Ukraine**

La Fondation Nobody's Children Foundation a lancé en 2005 un projet dans les pays cités visant à améliorer le système de protection des enfants contre la maltraitance et la violence faite aux enfants. L'objectif est de renforcer les compétences des professionnels et de sensibiliser le public y compris les parents et les enfants au problème de la maltraitance, en créant un système de soutien et de protection de l'enfant et en travaillant en réseau et en partenariat avec d'autres institutions concernées. Le rôle des ONG partenaires est de dénoncer les violations des droits des enfants, de mettre en place des programmes de prévention de la violence et de participer à leur évaluation.

**Prostitution et maltraitance des mineurs – contre
l'exploitation de la misère¹⁶**

A l'initiative de la Fédération Internationale Abolitionniste, le Regroupement Grande pauvreté et cohésion sociale a adopté une motion fin 2006 dans laquelle les ONG constatent et dénoncent le nombre croissant de situations de précarité et d'exclusion, en particulier la paupérisation de femmes, d'enfants, de migrants et l'exploitation de personnes en situation de grande fragilité: prostitution, proxénétisme, pédocriminalité, ventes d'organes, filières d'immigration clandestine, travail clandestin, etc.

¹⁵ www.fdn.pl ; présentation aux OING du Conseil de l'Europe le 19 avril 2007.

¹⁶ Voir site Web du Regroupement Grande pauvreté et Cohésion sociale.

Les ONG demandent que la parole des plus vulnérables de nos sociétés soit entendue et prise en compte par ceux en position de responsabilité sociale et politique, que l'éducation à la santé et à la sexualité soit une des références permanentes pour tous parce que garante d'un monde sans violence, que la lutte contre les trafics en tous genres soit intensifiée, qu'en droit, les personnes prostituées soient considérées comme victimes, et que les pays riches développent des actions donnant la possibilité aux ressortissants des pays pauvres de vivre et travailler décemment dans leur pays vers une économie solidaire.

b. Les familles

Les Etats, le Conseil de l'Europe et les ONG reconnaissent tous le rôle important des familles dans la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe et sa Stratégie de cohésion sociale décrivent la famille comme l'unité fondamentale de la société ayant droit à une protection sociale, légale et économique adéquate pour assurer son développement.

Les familles font face à de nombreux changements structurels en Europe comme ailleurs, parmi lesquels le déclin démographique et le vieillissement de la population, une plus grande variété de modèles familiaux reflétant de nouvelles formes de familles (de plus en plus de familles monoparentales, recomposées et aussi multiethniques) et une participation plus importante des femmes au marché de l'emploi. Malgré ses changements, la famille dans ses formes diverses reste le socle de nos sociétés.

Les ONG mettent l'accent sur les points suivants dans leurs travaux et actions liés aux familles en situation de pauvreté.

- La famille est le lieu privilégié de l'apprentissage de la solidarité et du lien social
- La cellule familiale est le dernier rempart contre la pauvreté
- Les familles en situation de pauvreté doivent être reconnues comme des acteurs de la lutte contre la pauvreté et leur contribution et leur expérience sont nécessaires pour établir des politiques les concernant
- Tous les acteurs sociaux doivent travailler ensemble et « avec » les familles, et non pas « pour » les familles.

Le Conseil de l'Europe, en lien avec les ONG, s'est beaucoup penché sur les questions de politiques familiales. Les études et recommandations du Conseil de l'Europe mettent l'accent sur la nécessité de consolider et développer le soutien aux familles par le biais de mesures générales, de soutien à la parentalité positive¹⁷, de services de soutien aux parents et de services pour les parents à risques d'exclusion sociale.

Les travaux au Conseil de l'Europe ont aussi porté sur le thème spécifique des familles vivant en situation de pauvreté. Le Comité d'experts sur la famille et l'enfance (2005-7) s'est penché sur la question des parents à risque d'exclusion sociale. Les conclusions de ce groupe d'experts auquel les ONG ont activement participé ainsi que d'autres exemples d'actions d'ONG sur le thème de la famille et de la pauvreté sont données ci-dessous.

¹⁷ « La parentalité positive se réfère à un comportement parental fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant qui vise à l'élever et à le responsabiliser, qui est non violent et lui fournit reconnaissance et assistance, en établissant un ensemble de repères favorisant son plein développement », Recommandation Rec(2006)19 du Comité des Ministres, adoptée le 13 décembre 2006.

Pauvreté et familles : étude de Caritas Europe

Cette étude met en relief la condition précaire des familles les plus pauvres dans 42 pays d'Europe¹⁸.

Les familles les plus touchées par la pauvreté :

- les familles monoparentales, en particulier les mères célibataires
- Les familles nombreuses
- Les familles ayant un ou plusieurs membres présentant une maladie chronique, un handicap, une maladie mentale ou une dépendance à la drogue ou l'alcool
- Les migrants, réfugiés et demandeurs d'asile
- Les personnes au chômage ou en emploi précaire

Parmi les recommandations :

- Evaluer l'impact de toute législation sur les familles pauvres avant d'adopter la loi, particulièrement dans les domaines de l'emploi, l'éducation et la santé
- Régler le problème des familles monoparentales en améliorant les services préscolaires pour les enfants (structures d'accueil, aide fiscale)

Parentalité en situation d'exclusion sociale¹⁹

Le groupe d'experts Enfance famille du Conseil de l'Europe a étudié les situations de parentalité en Europe, y compris des familles en situation de pauvreté et à risque d'exclusion sociale. Le

¹⁸ Poverty has faces in Europe : The need for family-oriented policies, 2nd report on poverty in Europe, 2004, Caritas Europa

¹⁹ Voir Rapport du Conseil de l'Europe 2006 coordonné par le Prof. Mary Daly « Parentalité dans l'Europe contemporaine : une approche positive »

rapport formule les recommandations suivantes relatives aux familles en situation de pauvreté :

- Il faut fournir des moyens suffisants pour soutenir les parents et leur permettre de développer les compétences nécessaires pour exercer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants
- Un partenariat entre les professionnels, les parents et leurs enfants est essentiel
- La contribution des ressources informelles et des réseaux traditionnels à l'éducation des enfants ainsi que la solidarité de la communauté doivent être encouragées.
- Les projets qui permettent la participation de parents et de familles dans des nouveaux réseaux relationnels sont importants, tout comme les lieux et réseaux qui soutiennent les parents afin qu'ils échangent opinions et expériences avec d'autres parents dans des situations semblables.
- Les parents doivent être traités avec respect et jouer un rôle comme sujets actifs et contributeurs et non pas comme objets et récipiendaires.
- Les professionnels jouent un rôle vital en facilitant l'accès des parents aux services - se limiter à informer n'est pas suffisant ; ils devraient parler « avec » les parents et non pas « aux » parents.
- Chaque fournisseur de services doit travailler en partenariat avec les parents.

Etude d'ONG : Quand la grande pauvreté sépare parents et enfants²⁰

L'étude de cas sur 6 pays de 4 continents présente les choix bouleversants que des familles très pauvres sont forcées de faire lorsqu'elle ne reçoivent pas l'accompagnement nécessaire pour rester unies (demande de placement des enfants par les parents parce qu'ils ne se croient pas capables de les élever eux-mêmes ; jeunes poussés à la délinquance, à des travaux domestiques, à la drogue voire à la prostitution)

Trop souvent, les démarches traditionnelles soustraient les enfants à des situations de détresse au sein de leur famille « pour leur propre bien ». L'étude montre que ce n'est pas ce que les enfants souhaitent et que ces approches de séparer les enfants des parents ne sont pas toujours dans leur intérêt à long terme.

L'étude souligne que le meilleur moyen de soutenir les enfants, y compris ceux vivant seuls dans la rue, est de permettre aux parents et aux familles d'être acteurs de leur avenir.

c. La féminisation de la pauvreté

Les femmes constituent un groupe particulièrement touché par la pauvreté, et il devient courant de parler de la féminisation de la pauvreté. Selon EUROSTAT, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux dans l'Union européenne des 25 est de 16%, dont 15% pour les hommes et 17% pour les femmes. La différence au détriment des femmes est particulièrement grande en

²⁰ « Quand la grande pauvreté sépare parents et enfants – un défi pour les droits de l'homme », étude du Mouvement ATD Quart Monde préfacée par les Nations Unies et l'Unicef, 2004. www.atd-quartmonde.org

Allemagne, Autriche, Irlande, Estonie, Bulgarie et République Tchèque. La Pologne figure parmi les rares pays où le taux de pauvreté des femmes est inférieur à celui des hommes.

Le concept de féminisation de la pauvreté a évolué avec les changements sociaux. Le concept qui décrivait dans les années 1970 les femmes célibataires a évolué pour décrire les femmes chefs de familles (il est estimé qu'environ quatre familles monoparentales sur cinq sont dirigées par une femme en Europe) puis la grande proportion de femmes dans des emplois peu rémunérés et enfin la plus grande incidence de femmes que d'hommes en situation de pauvreté.

Il est aussi à noter le manque de pertinence des indicateurs de pauvreté liés au revenu et appliqués aux femmes quand on sait que, dans les ménages où la femme n'a pas d'emploi, le revenu vient de l'homme mais c'est la femme qui gère de nombreuses dépenses du ménage, et que dans cette gestion, les priorités au sein de la famille vont d'abord aux enfants, puis à l'homme, et seulement enfin à la femme.

La féminisation de la pauvreté se retrouve dans plusieurs grands défis et tragédies de nos sociétés : les migrations (en majorité des femmes), le trafic des êtres humains et la prostitution, et les maladies telles que le SIDA.

Combattre la féminisation de la pauvreté

Les deux premières priorités du Regroupement des OING égalité-parité hommes-femmes en 2005 et 2006 étaient la violence à l'égard des femmes, et la féminisation de la pauvreté.

Lors d'une audition de la commission de l'égalité des genres de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, en mars 2006, Madame Karine Henrotte-Forsberg, responsable du Regroupement égalité-parité hommes-femmes, a évoqué les pistes d'actions suivantes :

- L'importance de réconcilier travail et vie de famille ; favoriser l'accès aux garderies d'enfants et autres services d'aide aux parents.
- Lutte contre la discrimination des femmes au travail et dans la société.

Conseil International des Femmes (CIF) et Pauvreté, Kiev

Lors d'un atelier sur l'extrême pauvreté au cours de l'Assemblée Générale du CIF en Septembre 2006, les participantes de différents pays ont abordé la lutte contre la pauvreté, soulignant que la pauvreté est une violation de la dignité qui exclut les pauvres de la société. L'atelier a mis en avant l'importance de la participation effective des personnes concernées, notant que les programmes doivent « partir de la base ».

Les participantes de l'atelier ont identifié 5 éléments essentiels pour éradiquer la pauvreté : La paix, l'éducation, la formation des filles et des jeunes femmes pour qu'elles puissent devenir autonome, l'accès à la connaissance des lois, et l'accès au micro crédit.

d. Les migrants

Selon la Commission Mondiale sur la Migration Internationale, l'Europe comptait 56 millions de migrants en 2000, dont 5 millions en situation irrégulière. Près de la moitié des migrants sont des

femmes. Les pays européens qui accueillent le plus de migrants sont la Fédération de Russie (13 millions, soit 20% des migrants du monde), l'Allemagne et l'Ukraine (7 millions).

Les migrants font partie des populations les plus susceptibles d'être touchées par la pauvreté. De nombreuses ONG accompagnent les migrants et œuvrent pour leur insertion en Europe. Les exemples suivants illustrent le travail des ONG et les thèmes d'action et d'interpellation.

Intégration des migrants : Forum des OING à Messine, novembre 2005²¹

Les objectifs du forum étaient de responsabiliser les ONG sur la question des migrations, de réfléchir aux obstacles et bonnes pratiques d'intégration, de promouvoir les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, et de présenter des recommandations d'actions.

Au cours des débats, les participants ont débattu de concepts tels que l'intégration, l'assimilation, le communautarisme, le multiculturalisme, et ont gardé à l'esprit que les migrants sont souvent des parents et des enfants. Ils ont souligné le rôle particulièrement important des femmes dans l'intégration des migrants, et noté que les femmes sont souvent les premières victimes des violations des droits de la personne humaine.

²¹ Forum organisé par les OING dotées du statut participatif au Conseil de l'Europe, le Centre Nord Sud de Lisbonne, et le Centre international de Recherches et d'Etudes de Messine (Intercenter) les 11 et 12 novembre 2005 à Messine, Italie, sur le thème : Intégration des Migrants en Europe : quel rôle pour les ONG ?
http://www.coe.int/t/f/ong/public/Messine_rapportgeneral.asp#TopOfPage

L'intégration des migrants étant un processus d'ajustement mutuel des migrants et de la société d'accueil, il est essentiel que les politiques d'intégration favorisent l'ajustement des uns et des autres et la compréhension réciproque des cultures et des valeurs. Les migrants doivent être reconnus pour leur héritage culturel. Ils ne doivent pas être discriminés pour leurs différences culturelles et les défis que leur insertion pose aux sociétés. Les jeunes migrants doivent pouvoir être fiers de leurs racines. L'école et l'emploi sont des lieux privilégiés d'intégration.

Chacun a pu se sensibiliser à la difficulté mais aussi à la nécessité de réussir l'intégration de tous les migrants, hommes, femmes, et enfants, non seulement pour les migrants mais aussi pour la construction des sociétés européennes. Les participants ont noté que les valeurs du Conseil de l'Europe et ses instruments juridiques fournissent des outils essentiels pour soutenir l'intégration des migrants, et se sont engagés à mieux les faire connaître.

Suite aux travaux du Forum, les ONG ont établi la Déclaration de Messine qui appelle différents acteurs de la société à mettre en oeuvre des actions ciblées pour mieux contribuer à l'intégration des migrants. Parmi ces recommandations, les pays doivent tous signer et ratifier les instruments juridiques du Conseil de l'Europe (sans quoi ces instruments resteront sans effet), et les ONG sont encouragées à faire preuve de plus de détermination et d'engagement dans des actions concrètes qui favorisent l'intégration des migrants.

Migration, un passeport pour la pauvreté ?

Caritas Europa a publié en juin 2006 le troisième volet d'une grande étude sur la pauvreté, intitulée « Migration, un passeport pour la pauvreté ? étude sur la pauvreté et l'exclusion des immigrants en Europe ». ²²

Le rapport identifie les « pièges à la pauvreté » dans les secteurs de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la santé et de la participation à la vie publique, et « l'effet domino » par lequel la pauvreté se perpétue vers les générations suivantes.

De nombreux pays font une distinction entre le droit de résider et le droit de travailler, empêchant ainsi certains migrants d'accéder à l'emploi et les repoussant de facto vers des emplois précaires et des situations discriminatoires par des employeurs peu scrupuleux. Les migrants ont aussi du mal à accéder aux logements sociaux (de plus en plus privatisés en Europe), aux services de santé (la plupart des pays ne garantissant pas les soins de base et d'urgence aux étrangers) ; à l'éducation et la formation, et à la vie publique (pas de droit de vote). Ces désavantages sont exacerbés par les discriminations voire l'exploitation des migrants, et perdurent souvent pendant des années. Les groupes de migrants les plus menacés par la pauvreté sont les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

Les recommandations de Caritas :

- garantir la ratification et l'application des droits internationaux et nationaux des migrants
- ouvrir des canaux favorisant l'immigration légale des travailleurs
- Mettre en place des politiques d'inclusion sociale des migrants

²² www.caritas-europa.org

- Renforcer les politiques de l'éducation en tant qu'outil privilégié de réduction de la pauvreté
- Encourager la participation des migrants à la vie publique.

L'intégration des femmes migrantes en Italie – L'action de AIC à Milan²³

L'action de l'AIC avec les femmes migrantes a focalisé ses efforts pour les accompagner dans leur : revalorisation, reprise de confiance en elles, socialisation, adaptation à leur environnement, fierté de savoir parler, écrire, de se sentir plus actrices de leur propre développement.

L'AIC est présente dans plus de 55 pays et rassemble 250 000 femmes volontaires qui s'engagent avec les femmes les plus pauvres pour combattre toutes formes de pauvreté et d'injustice et pour donner aux femmes un rôle social actif et reconnu dans un esprit de solidarité dans la société.

www.aic-international.org

3. Quelques remarques sur les pays d'Europe centrale et orientale

Les OING représentées au Conseil de l'Europe ont des liens de plus en plus forts dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais il nous faut reconnaître que leurs travaux et les défis sociaux de ces pays vus par les ONG restent mal connus.

Le passage d'une économie centralisée à une économie de marché dans les années 1990 a bouleversé les structures sociales et engendré de nombreux défis et de nombreuses détresses pour les

²³ Présentation au Regroupement Grande pauvreté et cohésion sociale le 26 avril 2005

plus démunis. Dans le cadre de l'économie planifiée et centralisée dans les années 1950-80, l'Etat était le garant des services sociaux. Les entreprises d'Etat fournissaient gratuitement, ou presque, de nombreux services en nature dont un logement, le chauffage, l'eau et l'électricité domestique, et l'accès à l'éducation, à la culture et aux soins de santé. Avec le passage à une économie de marché et l'insolvabilité de nombreuses entreprises d'Etat dans les années 1990, l'accès aux services sociaux a été de moins en moins subventionné. A toutes ces difficultés s'ajoutait un vieillissement de la population (par exemple en Fédération de Russie), des retraites qui perdaient leur pouvoir d'achat d'année en année, un taux élevé de chômage, des migrations, et la transformation de l'accès à de nombreux services publics (par exemple les transports) qui de gratuits sont devenus payants sans que les plus pauvres puissent maintenir leur accès à ces services faute de moyens et de soutien public.

La restructuration des économies des pays d'Europe centrale et orientale a certes permis, après de longues années de récession, de remettre ces pays sur la voie de la croissance, mais elle a aussi engendré un écart grandissant et des inégalités entre ceux qui pouvaient et savaient opérer dans les nouvelles structures et ceux qui étaient en situation précaire, difficile, et souvent sans protection sociale. Les retraités et les chômeurs étaient parmi les plus touchés. Les ONG ont souvent dû compléter et parfois remplacer les services de l'Etat pour fournir une assistance aux personnes en situation de grande précarité. Un autre défi pour les ONG était d'établir de nouvelles relations avec les autorités publiques et de s'assurer de l'indépendance politique nécessaire à leurs actions.

La difficile construction des services sociaux en Europe de l'Est

Selon une étude de l'UNCCAS²⁴, les communes doivent souvent faire face à d'importants besoins sociaux mais ne disposent que de faibles ressources. En Slovénie, l'Etat assure la mise en place générale des services sociaux et leur financement, et les communes gèrent les services sociaux individualisés et les services aux personnes âgées ou handicapées. A Koper, ville de 54 000 habitants et le plus grand port du pays, la commune est plutôt favorisée par une structure sociale moins dure que dans d'autres communes ; elle est responsable de son organisation et s'appuie sur le secteur privé et les ONG. D'autres communes ne sont pas aussi privilégiées et ne disposent pas du capital humain nécessaire pour mettre en œuvre les programmes sociaux ; il en résulte de grandes inégalités entre communes.

Forum Est-ouest pour une communauté européenne, Allemagne

Le « Forum Est-ouest pour une communauté européenne Haus Neudorf » est le fruit d'un partenariat entre ATD Quart Monde international, un groupement d'amis constitué en association, des habitants et des autorités locales dans la Région Uckermark, Land Brandebourg. Proche de la Pologne, lieu de passage depuis toujours, c'est une région traditionnellement rurale. Elle connaît depuis 1990 un exode rural important et un taux de chômage de 30%. C'est là que se construit un lieu de formation aux

²⁴ Dossier « Où en est l'Europe sociale ? », Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale, UNCCAS, novembre 2006, www.unccas.org

responsabilités civiques qui se veut accessible à tous, au-delà des frontières nationales, d'âge, d'origine sociale.

Haus Neudorf mise particulièrement sur l'idéal de justice et d'engagement des jeunes en faisant se rencontrer des jeunes de différents pays d'Europe (lors de chantiers, voyages d'étude, séminaires, stages) pour qu'ils se connaissent, fassent des projets ensemble et réfléchissent aux engagements qu'ils peuvent prendre dans leurs communautés.

En lien avec diverses associations, Haus Neudorf accueille également pour des temps de rencontres et de ressourcement des petits groupes de personnes ayant une vie difficile : adultes, familles ou enfants. L'équipe d'animation de la maison contribue à la vie locale et à son ouverture vers des échanges avec d'autres lieux d'Allemagne, de Pologne, de France, de Fédération de Russie. Le Centre organise chaque année pour la Journée mondiale du refus de la misère le 17 octobre, un séminaire associant des citoyens, des personnes vivant dans la pauvreté, et des responsables politiques autour des politiques contribuant à la lutte contre la pauvreté.

**Accès aux droits sociaux – Coopération ONG
et pouvoirs publics
Moscou, septembre 2006²⁵**

Les ONG ont participé à la conférence européenne « Garantir les droits sociaux », organisée par le Conseil de l'Europe, la Conférence des OING et la Fédération Internationale pour la Paix et la Réconciliation. Plus de 100 représentants d'ONG russes,

²⁵ Voir site des ONG du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/t/f/ong/public/>

d'ONG et des pouvoirs publics russes ont débattu pendant 2 jours de l'accès aux droits sociaux et de la nécessaire coopération entre ONG et entre ONG et pouvoirs publics.

Les ateliers ont porté sur les thèmes de la famille et l'enfance, la santé, les personnes âgées et handicapées, les mécanismes de consultation entre ONG et les pouvoirs publics, et la coopération internationale.

Parmi les défis et domaines d'action des ONG russes ont été évoqué : le grave problème des enfants vivant dans la rue (enfants abandonnés ou orphelins suite aux conflits régionaux, délinquance de jeunes, enfants handicapés), les violences subies par les femmes, la grande difficulté des personnes handicapées à accéder aux droits fondamentaux, et l'accès à l'information sur les droits sociaux et les structures de soutien.

La conférence a souligné l'importance de la collaboration entre tous les acteurs pour garantir l'accès aux droits sociaux, et la nécessité pour les ONG de créer des réseaux pour influencer les pouvoirs publics et la société.

III Les principales contributions des ONG

Cette section décrit les contributions les plus importantes des ONG dans la lutte contre la pauvreté. Nous avons regroupé ces contributions sous les thèmes suivants ; la connaissance et la compréhension de la pauvreté, étape essentielle pour que les politiques reposent sur des bases solides ; le lien entre pauvreté et droits de l'homme, et ses implications pour les politiques sociales ; le rôle politique des ONG dans le changement de la société et le suivi des engagements pris par les institutions et Etats européens.

1. La connaissance et compréhension de la pauvreté

L'un des apports les plus importants des ONG a été de promouvoir le changement de regard de la société et de ses chercheurs envers les pauvres et la pauvreté. Comme il a été indiqué au début de cette note, les ONG, par leur connaissance des réalités des personnes vivant en situation de pauvreté, ont su montrer l'aspect multidimensionnel et dynamique des situations de pauvreté. Elles ont montré comment différentes difficultés de vie (manque de logement, chômage, difficulté d'accès à la santé, à l'éducation, à la justice) se renforcent mutuellement pour enfoncer toujours plus la personne dans la pauvreté et l'exclusion. Aujourd'hui, il est accepté que la pauvreté soit bien plus qu'un simple manque de revenu.

Ces progrès dans la connaissance des mécanismes de pauvreté ont influencé les travaux des chercheurs et des institutions nationales et internationales qui ont cherché à développer des indicateurs plus représentatifs des situations de pauvreté. Les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont développé des

indicateurs qui cherchent à prendre en compte les différentes dimensions de la pauvreté, mais trop souvent encore ces indicateurs mettent l'accent sur les aspects quantitatifs au détriment des aspects qualitatifs qui certes sont plus difficiles à mesurer.

2. Pauvreté et droits de l'homme

Les ONG ont joué un rôle déterminant dans la compréhension que la pauvreté est une violation des droits de l'homme. Les travaux faits tant au Conseil de l'Europe qu'aux Nations Unies à Genève (Conseil et Sous-commission des droits de l'homme) et autres lieux de débats juridiques ont permis de montrer que la pauvreté prive les personnes de leurs droits fondamentaux. Les plus pauvres nous ont appris à comprendre l'indivisibilité des droits de l'homme. La grande pauvreté nuit au libre exercice des droits fondamentaux que sont l'accès aux droits civils et politiques, et à d'autres droits tels que le droit au logement, à la santé, à l'éducation, à la culture, à la justice, pour n'en citer que les principaux. Quand ces précarités persistent, elles compromettent les capacités des personnes concernées d'assumer leurs responsabilités et de reconquérir leurs droits par elles-mêmes. Ces personnes ne se considèrent alors plus comme des sujets de droits.

Présenter la grande pauvreté comme une violation des droits de l'homme représentait une grande nouveauté dans les années 1980. Comment, en effet, ne pas s'interroger sur les droits énoncés dans les grands traités internationaux et nationaux quand des personnes se trouvaient exclus de ces droits ? Depuis, la pauvreté est reconnue comme une violation des droits de l'homme. Ce message

repris dans de nombreux traités nationaux et internationaux²⁶, y compris la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe qui prévoit, dans son article 30, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus récemment, la Sous-commission des droits de l'homme des Nations Unies à Genève a adopté un projet de principes directeurs sur l'Extrême pauvreté et les droits de l'homme.²⁷ Ces principes directeurs, qui appliquent l'approche des droits de l'homme à la lutte contre la misère, permettront aux Etats de mettre en œuvre des politiques cohérentes et globales de lutte contre la pauvreté et devraient aboutir à l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies d'une convention internationale.

Le message de la pauvreté comme violation des droits de l'homme est gravé depuis 1993 dans la pierre sur le parvis du Conseil de l'Europe, sur la dalle du refus de la misère. La dalle contient ces paroles du Père Joseph Wresinski : « *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*²⁸. »

Pourquoi est-ce important de situer la pauvreté au niveau des droits de l'homme ? Se situant au plus haut niveau du droit, les droits de l'homme sont les droits fondamentaux nécessaires pour garantir la dignité humaine ; ils s'appliquent à tous les hommes et ont donc

²⁶ Il est intéressant de noter l'adoption de « Principes directeurs : Extrême pauvreté et droits de l'homme » par la Sous-commission des droits de l'homme à Genève en août 2006. Ces principes, qui seront soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies, sont fondés sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme. Ils fournissent un cadre cohérent et légal pour guider les Etats dans la lutte contre la pauvreté.

²⁷ Conseil des droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Résolution 2006/9, 24 août 2006.

²⁸ Plus de 30 dalles dans le monde témoignent de la journée mondiale du refus de la misère (le 17 octobre).

valeur universelle. En plaçant la lutte contre la pauvreté au niveau des droits de l'homme, celle-ci passe du niveau de l'assistance ou charité au niveau de l'obligation de justice ; elle devient un impératif de justice sociale. La lutte contre la pauvreté et les droits de l'homme ne sont donc plus des projets distincts, mais des projets qui se renforcent mutuellement²⁹.

Dire le droit c'est bien, mais encore faut-il que le droit soit effectif. Ceci nous mène directement à la question de l'accès aux droits sociaux, sujet abondamment traité par le Conseil de l'Europe avec le soutien et la participation active des ONG. Une des réalisations communes Conseil de l'Europe et ONG a été la rédaction du rapport « Accès aux droits sociaux en Europe ». ³⁰ Ce rapport analyse l'accès aux droits sociaux et concerne l'accès au logement, la protection sociale, l'emploi, la santé et l'éducation. Le rapport analyse les obstacles à l'accès aux droits sociaux, donne des exemples sur la manière de surmonter ces obstacles, identifie les principes généraux pour améliorer l'accès aux droits sociaux, et élabore des lignes directrices pour une politique intersectorielle sur l'accès aux droits sociaux.

L'un des aspects essentiels des droits de l'homme est le droit à la participation. Etre privé de participation, c'est être dans l'impossibilité d'exercer ses droits de citoyens. La participation est une nécessité pour l'accès de tous aux droits fondamentaux.

²⁹ Ces changements de regards et de compréhension sont aussi manifestes dans l'évolution de la mission d'Amnesty International, grande ONG des droits de l'homme, qui depuis quelques années lutte pour que les droits sociaux et la lutte contre la pauvreté soient reconnus au même titre que les droits civils et politiques.

³⁰ L'accès aux droits sociaux en Europe, rapport préparé par Mary Daly, Editions du Conseil de l'Europe, octobre 2002

Ce droit implique que les personnes concernées par une politique ont le droit de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique.

Ce droit est reconnu par la communauté internationale et les grands traités, mais est rarement mis en œuvre. La Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe (2004) inclut le droit à la participation et spécifie que la parole des exclus doit être écoutée. Les exemples de participation effective de personnes pauvres à des programmes et politiques les concernant sont rares. Un tel exemple est l'audition en février 2006 de familles en situation de pauvreté par le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'enfance et la famille et le groupe de travail sur la parentalité dans le cas d'enfants menacés d'exclusion sociale.

Faire participer les pauvres aux programmes les concernant n'est pas facile, mais est indispensable. De quel droit peut-on parler au nom des autres ? Pourquoi priver la société de l'apport, des connaissances et de l'expérience des plus pauvres qui vivent et luttent tous les jours contre la misère et ses effets ? Organiser la participation demande de surmonter des obstacles et des insécurités de tous côtés. La participation demande la recherche d'une relation d'égalité où les partenaires sont libres d'apporter leur expérience, leur opinion et leur pensée, comme le montre l'exemple de l'étude ci-dessous.

Le défi de la participation- « Ce que l'on dit doit faire changer notre vie »³¹

Cette étude est le résultat de dialogues sur plusieurs années avec des personnes vivant en situation de pauvreté et d'autres partenaires (dont l'Union européenne et le Conseil de l'Europe) et dans plusieurs pays sur les conditions de la participation des plus pauvres, comme par exemple la rencontre « Une Europe de la dignité pour tous » en 2004 à Varsovie.

Pourquoi inclure les plus pauvres ?

- c'est leur droit et pour eux la possibilité d'être citoyen ;
- Les plus pauvres sont les premiers experts sur la pauvreté ; leurs savoirs et leurs expériences doivent enrichir les politiques.

Comment les inclure ? Quelques exemples :

- créer la rencontre dans le respect et l'égalité de chacun ;
- partir d'une volonté commune de construire une société qui respecte les droits de tous ;
- considérer les plus pauvres comme de vrais interlocuteurs ;
- comprendre l'importance de la communauté autour des personnes ;
- valoriser les efforts et actions déjà menés par les personnes, et vouloir que le travail ensemble soit une occasion de formation de tous ;
- impliquer les professionnels et ceux qui accompagnent les personnes ;

³¹ Mouvement International ATD Quart Monde, « Ce que l'on dit doit faire changer notre vie », Grande pauvreté, participation et accès de tous aux droits fondamentaux, février 2006, 111 pages, Editions Quart Monde.

- respecter les rythmes de chacun et reconnaître les différences ;
- un accompagnement des personnes est nécessaire ;
- être co-responsable des résultats, et rendre des comptes sur les suites.

Femmes en action contre la pauvreté

L'association internationale des charités (AIC) a pour but fondamental la lutte contre les pauvretés.³² Par un processus d'auto promotion et d'autonomisation des personnes et des communautés, l'AIC implique les plus démunis dans leur propre développement et celui de leur communauté. Lors d'une journée d'études à Louvain-La-Neuve (Belgique) en novembre 2005, l'AIC a traité du thème de la pauvreté des femmes avec des témoignages d'actions à Madagascar, en Bolivie et au Congo. Les participants ont noté, entre autres, l'importance de l'engagement de l'AIC avec les femmes les plus pauvres, le rôle de l'éducation et de la formation des femmes mais aussi des hommes, et la nécessité de la participation des femmes à la formulation, l'exécution et l'évaluation des projets et des politiques garantissant la justice et l'équité.

3. Rôle politique des ONG

Les OING représentées auprès du Conseil de l'Europe contribuent à sensibiliser et à interpeller les responsables politiques en Europe pour que l'Europe place la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté au cœur de ses préoccupations et programmes. Le site Web des OING reflète ses actions multiples et variées. Voici quelques exemples :

³² www.aic-international.org

- Les ONG ont interpellé les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du 3^{ème} sommet du Conseil de l'Europe à Varsovie, en mai 2005. Parmi les thèmes abordés, les ONG ont notamment noté le rôle irremplaçable du Conseil de l'Europe pour une Europe sans clivages, et ont appelé les chefs d'Etat à réaffirmer que la cohésion sociale, l'éradication de la pauvreté et le refus de l'exclusion font partie des grandes priorités du Conseil de l'Europe. Le Plan d'Action adopté par les Chefs d'Etat dit ceci : « Garantir la cohésion sociale : La tâche essentielle est de définir en commun des remèdes et des solutions qui puissent s'avérer efficaces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; assurer un accès équitable aux droits sociaux et protéger les groupes vulnérables. »
- Le même message est régulièrement rappelé dans les réunions avec des officiels du Conseil de l'Europe (Comité européen pour la Cohésion sociale, Assemblée parlementaire, par exemple) et les représentants des pays membres.
- Les ONG contribuent à soutenir les objectifs du Conseil de l'Europe et les valeurs qu'il représente dans leurs travaux sur le terrain dans le cadre de leurs activités nationales et de leurs campagnes publiques.
- Les ONG contribuent aussi à rassembler les différents acteurs sociaux dans certains pays ; un exemple récent est le Séminaire sur la participation de la société civile roumaine à la construction européenne, organisé par la Conférence des ONG dans le contexte de la Présidence roumaine du Comité des Ministres à Bucarest en mai 2006
- Les ONG organisent des campagnes de mobilisation à la lutte contre la pauvreté, par exemple la Déclaration de solidarité à la lutte contre la misère et de soutien à la journée mondiale du refus de la misère en 2006-07.

Les ONG sont aussi très actives à l'Union européenne³³. En 2000, l'Union européenne a adopté la Stratégie de Lisbonne visant à renforcer la cohésion sociale en Europe. L'Union a fixé des objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et décidé que ces objectifs seraient repris par chaque état dans le cadre de plans nationaux d'action (PAN/incl). Pour inciter les Etats à travailler ensemble, à partager les bonnes pratiques et pour améliorer l'impact des politiques, une méthode de coordination dite Méthode Ouverte de Coordination (MOC) a été mise en place. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a ainsi été identifiée en 2000 comme un aspect essentiel des politiques de l'Union européenne, avec l'objectif de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté.

La Stratégie de Lisbonne a été révisée en 2005, mettant l'accent sur les politiques d'emploi et de croissance, et incorporant les Plans nationaux d'action dans les Programmes de réforme nationaux liés surtout aux politiques d'emploi et de croissance. De nombreuses ONG ont perçu ces changements comme signalant un relâchement des objectifs sociaux de l'Union européenne. Elles ont réaffirmé que la croissance économique n'est pas une garantie suffisante contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et appelé les Chefs d'Etats à maintenir l'éradication de la pauvreté parmi les objectifs prioritaires de la stratégie. Lors du Sommet de printemps 2007, les Chefs d'Etats ont rappelé la dimension sociale de l'agenda de Lisbonne et insisté pour que « les objectifs sociaux communs des Etats membres devraient être davantage pris en compte dans l'Agenda de Lisbonne. »

³³ Les ONG contribuent aux travaux de l'Union européenne dans les domaines de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté, notamment dans le cadre du Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) et de la Plateforme européenne des ONG sociales.

Dans le cadre de l'Agenda Social 2005-2010, la Commission européenne a proposé de désigner l'année 2010 l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et ainsi de renouveler l'engagement politique de l'Union européenne pris en 2000 et donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en Europe en 2010.

Les ONG ont aussi contribué aux travaux sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Union européenne. Le projet, certes en panne, inclut parmi les objectifs le combat contre l'exclusion sociale, mais la lutte contre la pauvreté ne figure pas explicitement parmi les objectifs ; celui-ci ne figure que dans le cadre des relations avec le reste du monde. Pour les ONG, l'Union européenne ne peut affirmer sa volonté d'éliminer la pauvreté dans le monde sans affirmer qu'elle-même poursuit cet objectif au sein de ses frontières.

Les ONG remplissent aussi un rôle de vigie, de contrôle, pour s'assurer que les engagements sociaux pris par les Etats sont mis en œuvre. L'un des meilleurs exemples de ce rôle au Conseil de l'Europe par rapport à la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté est la contribution des ONG au suivi de la mise en œuvre de la Charte sociale européenne révisée et l'application des engagements des Etats. En 2006, deux ONG ont déposé des recours auprès du Comité européen des droits sociaux (dit réclamations collectives) pour non-respect d'engagements relatifs entre autres à la lutte contre la pauvreté (articles 16, 30 et 31 de la Charte révisée³⁴).

Les ONG maintiennent aussi des contacts réguliers avec le Commissaire aux droits de l'homme sur des situations en Europe

³⁴ Grâce en partie aux ONG, la Charte sociale européenne révisée inclut les articles 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement).

où les droits de l'homme ne sont pas respectés. Les ONG ont des actions similaires à l'Union européenne où elles contribuent au suivi des Plans nationaux d'inclusion sociale et autres engagements des Etats.

IV Remarques finales

Les messages les plus importants qui ressortent de cette note de synthèse et des travaux des ONG dans les domaines de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté sont les suivants :

- La pauvreté reste un grand scandale en Europe.
- Les politiques européennes doivent mettre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cœur de leurs priorités. Ces actions doivent être coordonnées au niveau européen. Le récent memorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devrait fournir un cadre pour une collaboration accrue dans ces domaines.
- Les engagements sociaux pris par les Etats doivent être effectivement mis en oeuvre
- Les personnes en situation de pauvreté doivent pouvoir participer aux programmes et politiques les concernant, de l'élaboration à la mise en œuvre et au suivi de celles-ci.
- La société civile, les pouvoirs publics et les services sociaux doivent travailler en partenariat dans les actions de lutte contre la pauvreté.
- Les ONG devraient chercher à aller à la rencontre des plus pauvres dans leurs programmes et contribuer toujours plus à une meilleure connaissance et compréhension par la société de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe.

En résumé, l'Europe doit donner une place plus centrale et mieux coordonnée à la politique sociale et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Regroupement « GRANDE PAUVRETE ET COHESION SOCIALE »

Présidente : Maritchu RALL

Les quelque 400 Organisations Internationales Non Gouvernementales (OING) qui ont le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe organisent leurs travaux dans le cadre de dix regroupements ou commissions thématiques. La mission prioritaire du Regroupement Grande Pauvreté et Cohésion Sociale est de lutter contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale par un engagement politique et juridique en s'appuyant sur les expériences et la pensée des personnes très pauvres elles-mêmes.

Le regroupement est constitué de plus de soixante-dix Organisations Internationales Non Gouvernementales reconnues pour leur compétence dans le domaine et pour leur capacité à influencer sur les politiques sociales. Il est un lieu d'écoute et de partage de l'ensemble des acteurs qui ont à cœur, chacun dans leur domaine de compétence, de lutter contre toutes formes d'injustices en apportant les aspirations légitimes des personnes en situation de grande pauvreté et d'exclusion.

La spécificité du regroupement lui permet d'être un interlocuteur privilégié dans les différentes instances du Conseil de l'Europe où s'élaborent les textes juridiques et les recommandations visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Les OING contribuent aussi à la mise en œuvre et au suivi des engagements sociaux contractés par les Etats,

et à la diffusion des travaux et de la jurisprudence du Conseil de l'Europe.

Un réel partenariat s'est instauré au sein du Comité Directeur pour la Cohésion sociale (CDCS), organe intergouvernemental, qui s'investit pour promouvoir l'accès aux droits sociaux pour tous. Dans les Comités d'Experts mis récemment en place, tels celui de « L'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté » et « des travailleurs à bas revenus » les OING participent et apportent l'expertise du terrain permettant aux Etats l'élaboration de politiques adaptées aux personnes vivant en grande pauvreté.

Les OING du Regroupement coopèrent aussi avec les autres instances du Conseil de l'Europe, y compris le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux et l'Assemblée Parlementaire

Il est important de souligner que les OING ont pour mission la promotion des instruments juridiques existant et plus particulièrement la Charte Sociale Européenne révisée.

