

28 mars 2011

Comment améliorer la protection des droits fondamentaux**des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne ?**Journée de travail organisée par la CNCDH et le Mouvement international ATD Quart
Monde

SYNTHESE

par Emmanuel Decaux

De nombreuses propositions concrètes ont été faites et il serait très utile d'en faire le moment venu une compilation générale, sur la base des documents que les uns et les autres voudront bien adresser à Marie-Cécile Renoux ou à Judith Klein. A ce stade, il est impossible de prendre un peu de recul pour présenter une telle synthèse, d'autant que les débats ont été nourris tout au long de la journée, sans temps mort. Je me suis efforcé de saisir quelques idées au vol, sans pouvoir attribuer à chacun la paternité des idées nées de la discussion collective, je m'en excuse à l'avance auprès des uns et des autres, mais il faut remercier tous les intervenants pour toutes ces contributions particulièrement stimulantes mais aussi très encourageantes.

I - Les concepts.

Il a été bien sûr question des définitions, mais chacun est conscient de la nécessité de ne pas « réinventer la roue ». La notion d'extrême pauvreté a été définie dès le départ par Leandro Despouy, reprise par la Sous-Commission des droits de l'homme, analysée par les différents rapporteurs spéciaux comme Arjun Sengupta ou Magdalena Sepulveda... Elle est caractérisée par le cumul de violations des droits de l'homme qui se renforcent mutuellement en enfermant l'individu dans un cercle vicieux. C'est dire qu'une approche catégorielle, cloisonnée, émietlée, ne peut prendre en compte la dimension essentielle où c'est l'ensemble des droits de l'homme qui sont niés. Cette définition qualitative peut être complétée par des définitions quantitatives, permettant de mesurer concrètement les niveaux de pauvreté ou les degrés de privation des droits, mais elle est indispensable pour poser la problématique en termes de « droits » et pas seulement en termes de « besoins ». Ce qui est en cause, avant tout, c'est la justice, non la charité.

Si le diagnostic est la violation systématique de tous les droits de l'homme, le remède doit être cherché dans la jouissance effective de tous les droits de l'homme. On a beaucoup insisté, notamment Paul Bouchet, sur la notion clef d' « égale dignité » qui est à la base des droits de l'homme, là où les « traitements inhumains ou dégradants » nient cette commune humanité. La Déclaration universelle de 1948 affirme dès l'article premier que « *tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* ». On ne peut séparer cette « *reconnaissance de la dignité inhérente de tous les membres de la famille humaine* » de la consécration de

« *droits égaux et inaliénables* », pour reprendre les formules extraordinairement fortes du préambule de la Déclaration universelle. Ces droits appartiennent à tous, sur un pied d'égalité. Mais cette égalité n'est pas seulement abstraite, c'est-à-dire théorique, ce qui serait la farce dénoncée par les marxistes - la liberté de coucher sous les ponts - elle doit être effective. C'est tout l'enjeu de notre débat.

Ainsi, le principe de non-discrimination, qui est l'autre face du principe d'égalité, permet d'aller très loin dans la protection des droits pour tous, y compris, comme on l'a également rappelé, par le biais de « *mesures spéciales et concrètes* » en faveur de certains groupes ou individus « *en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Pour reprendre les termes de l'article 2 §.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) qui précise que « *ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts* » pour les groupes concernés, « *une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient* ». L'article 4 §.1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) prévoit elle aussi des « *mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait* », en écartant elle aussi « *le maintien de normes inégales ou distinctes* ». On pourrait transposer la même logique pour l'ensemble des discriminations dont la liste n'est jamais close et qui comporte la référence explicite à « *l'origine nationale ou sociale, la fortune ou toute autre situation* ».

L'application de ce principe couvre à l'évidence toutes les formes de discrimination sociale et les instances de lutte contre les discriminations font de plus en plus une place à part aux situations d'exclusion sociale et d'extrême pauvreté, comme par exemple la HALDE. Mais les personnes en situation d'extrême pauvreté subissent souvent des discriminations multiples, et il faut s'interroger sur le phénomène de la féminisation de la pauvreté, la situation des personnes âgées et démunies, qui font l'objet d'une double dépendance, ou sur le sort des étrangers et des migrants, notamment les personnes réduites à la clandestinité et victimes de la traite et du travail au noir.

Des mesures d'assistance transitoires peuvent être nécessaires pour assurer l'effectivité des droits mais elles ne doivent pas en tant que telles cristalliser les catégories et les situations en multipliant les guichets et transformant les ayants droits en simples assistés. Loin de créer de nouvelles dépendances, l'objectif ultime est une pleine participation à l'ensemble des droits.

II – Les enjeux.

Il faut tenir les deux bouts de la chaîne. Ces droits sont bien sûr des droits de solidarité et il convient de le rappeler au moment où dans de nombreux pays le libéralisme triomphant puis la crise financière ont conjugué leurs effets pour remettre en cause les politiques sociales en remplaçant les prestations obligatoires par les assurances volontaires, au nom du chacun pour soi. Mais à côté des droits économiques et sociaux, à commencer par le droit de toute personne « *à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux (...)* » comme l'indique l'article 25 de la Déclaration universelle, il faut faire toute leur place aux droits civils et politiques. On l'a souvent dit, c'est la reconnaissance de la personnalité

juridique qui est à la condition même des autres droits, à travers l'état-civil, le livret de famille, la domiciliation, la possession d'une carte d'identité, permettant l'accès aux prestations sociales ou aux services bancaires. Il en va de même avec la participation à la vie politique à tous les niveaux, de l'inscription sur les listes électorales aux différents processus de consultation et de décision, afin que chacun ait son mot à dire, en tant qu'acteur responsable, avec ses propres mots. Il faut rappeler les ouvrages publiés par la Banque mondiale sous le titre *La voix des pauvres* qui mettaient en relief cette dimension culturelle, à travers le monde, tout comme les travaux de l'UNESCO.

C'est la superposition des deux grilles de lecture, celle de l'extrême pauvreté et celle de l'universalité des droits de l'homme, qui est le meilleur révélateur des lacunes, des violations, des angles morts du système. Les situations d'extrême pauvreté sont le révélateur de violations extrêmes, comme l'a rappelé Freek Spinnewijn. Il ne s'agit pas de créer des droits spécifiques ou catégoriels, d'assurer une sorte de « minimum vital » au rabais, des sous-droits pour des sous-hommes, mais bel et bien de garantir l'effectivité des droits universels pour tous, sans distinction aucune, à commencer par les plus démunis. Il ne faut pas réduire « les pauvres » à des chiffres sans âme, des statistiques sans visage, des moyennes anonymes, mais on doit y déceler l'envers de nos droits. Faute de quoi les droits de l'homme seraient seulement des privilèges, c'est-à-dire des injustices.

III – Les normes de référence.

Il est tout d'abord nécessaire de redéfinir le *corpus* de référence, sur la base des principes d'universalité et d'indivisibilité, avec un souci de cohérence juridique entre les différents systèmes. Il ne faut pas faire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne un verrou, mais un point de départ, comme l'a souligné Olivier De Schutter en évoquant les dix années écoulées depuis sa proclamation à Nice en 2001. Si une revendication forte vise à mettre en œuvre l'entièreté de la Charte, y compris ses articles en matière de solidarité, ce serait une erreur de cristalliser la Charte, en disant « toute la Charte, rien que la Charte ». En fait, la Charte est beaucoup plus que la Charte, elle doit intégrer les développements du droit international des droits de l'homme, sur la base d'une clause d'indexation sur le régime le plus protecteur, analogue à la clause de la nation la plus favorisée.

La Charte n'est qu'un point de départ technique, visant les institutions communautaires, elle doit s'inscrire dans une vue d'ensemble, faisant toute leur place aux autres systèmes. L'interaction de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ne passe pas seulement par l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et, à plus long terme, l'adhésion à l'Organisation en tant que telle, conformément au rapport Juncker. Il faut dès maintenant envisager une adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée et à sa procédure de plaintes collectives.

L'harmonisation avec les normes de l'ONU et de l'OIT devrait également être une priorité. En ce sens, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées constitue un précédent qui devrait ouvrir la voie à l'adhésion à la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et à la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination raciale – d'autant que le

CERD, à l'occasion de l'examen du rapport périodique de la France, en août 2010, n'a pas hésité à s'adresser à l'Union européenne pour avoir des précisions sur la politique communautaire à l'égard des Roms.

Mais l'Union européenne doit également être proactive et contribuer à l'entrée en vigueur du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui permet les communications individuelles. Au 31 mars 2011, seule l'Espagne avait ratifié le Protocole, qui était signé par une dizaine d'autres Etats européens. Une dynamique européenne est d'autant plus nécessaire que certains Etats s'abritent derrière la solidarité communautaire pour justifier leur inertie, alors même qu'il ne s'agit pas de compétences partagées. Les Etats européens les plus attachés à l'effectivité des droits de l'homme devraient au contraire constituer une avant-garde en faisant preuve d'exemplarité, au sein de l'Union européenne comme à l'égard du reste du monde, au lieu de donner l'impression d'une forteresse assiégée, repliée sur elle-même.

IV – Les acteurs.

Nos débats ont mis l'accent sur le rôle de l'Union européenne, mais il ne faudrait pas négliger d'autres organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe qui a souvent été évoqué, mais également l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) voire l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dont nous n'avons pas parlé.

De même au sein des institutions européennes, nous n'avons pas fait état de l'engagement marqué du Comité économique et social européen qui, en mai 2010, a consacré sa biennale à *L'éducation pour lutter contre l'exclusion sociale*, dans le cadre de l'Année européenne contre la pauvreté. Le CESE collabore également avec le Parlement européen pour organiser des « agora », dépassant le cloisonnement traditionnel entre « dialogue social » avec les syndicats et « dialogue civique » avec les ONG, pour une approche très ouverte. L'Agence des droits fondamentaux devrait elle-même être un levier pour de nouvelles initiatives, en liaison avec l'ensemble des institutions européennes, notamment le Parlement européen et le CESE, et en dépassant le cloisonnement des directions au sein même de la Commission, pour intégrer la dimension sociale ou la coopération internationale.

Si les Etats ont la responsabilité première pour respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme, les pouvoirs régionaux et locaux ont un rôle essentiel en tant qu'acteurs de proximité, avec des compétences importantes en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Cette prise de conscience se reflète dans les travaux du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, qui complètent les engagements en matière de démocratie et d'autonomie locale. Des fédérations mondiales comme Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) ont été encore plus loin en adoptant à Mexico, à l'automne dernier, une Charte des droits de l'homme dans les villes, fondée sur l'idée de solidarité, de participation et de citoyenneté, à l'échelon local.

Les acteurs non-étatiques doivent trouver toute leur place, qu'il s'agisse des entreprises et en particulier des entreprises multinationales, ou des composantes de la société civile, en

développant la transparence, la participation mais aussi l'*accountability*, alors que trop souvent l'Union européenne au titre de la démocratie participative, se contente d'un dialogue de façade, négligeant les victimes du *digital gap*. Les conditions dissuasives des appels d'offre sont telles que seuls des lobbyistes et des sous-traitants professionnels peuvent y participer, au risque de détourner les procédures de leur objet.

Enfin au sein des Etats, il faut tenir compte de l'essor des autorités administratives indépendantes. Faut-il multiplier les autorités spécialisées ou développer des institutions généralistes ? La question se pose à travers la mise en place d'observatoires de la pauvreté ou d'*anti-poverty bodies*, et une étude comparative serait très utile avant de la trancher.

V – Les outils.

Toute une gamme d'outils a été évoquée. C'est d'abord la formation et l'information, avec les efforts en matière d'éducation et de sensibilisation. Le Conseil des droits de l'homme vient d'adopter un projet de Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme qui fixe des objectifs concrets, même si au dernier moment les Etats ont décidé de ne pas mentionner les groupes vulnérables, dont les personnes en situation d'extrême pauvreté, malgré les efforts du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme. Pour autant une lecture pratique de la Déclaration peut être faite et il appartient désormais à chacun de s'approprier le texte pour aller plus loin.

On a beaucoup évoqué les indicateurs. François Vandamme nous a mis en garde sur la tentation d'objectiver les débats, à travers une sorte multiplication des catégories et de mise en concurrence des comparaisons au détriment d'une approche par le droit. Olivier De Schutter a même parlé d'un « fétichisme des indicateurs ». Mais Philippe Texier nous a rappelé qu'il y avait aussi des indicateurs universels chiffrés du PNUD ou de l'OMS ainsi que des indicateurs « non matériels » donnant une photographie de la situation concrète, donnant une vue d'ensemble des discriminations et des violations. L'approche quantitative est réductrice et parler de « groupes à risque » peut prêter à confusion dans le contexte actuel. Bien plus en ciblant certaines catégories, on peut négliger des situations moins médiatisées, comme la désertification sociale dans le monde rural ou la spécificité de l'Outre-Mer, dans le cas de la France. Mais ces mises en garde faites, les indicateurs peuvent servir de repères utiles, comme l'expérience des Nations Unies, rappelée par Maria-Francisca Ize-Charrin, l'a bien montré avec ses trois stades : il s'agit d'indicateurs structurels, d'indicateurs de moyens visant les processus et enfin d'indicateurs de résultats.

L'existence de statistiques sociales, fondées sur l'âge, le sexe, la domiciliation, la structure familiale ne constitue qu'un premier pas. Des politiques volontaristes s'imposent, à partir de ces données brutes : faut-il tenir compte des écarts croissants sur le plan social et économique, avec les phénomènes d'exclusion ou d'évitement, la constitution de ghettos et de zones de non-droit ? Comment mesurer la mixité sociale, l'évolution des écarts de fortune entre les plus riches et les plus pauvres, le sentiment de sécurité et de bien-être, l'harmonie de la vie collective, la notion d'éducation de qualité et l'accès à la culture ? La mesure des écarts entre les situations est aussi importante que l'évaluation des situations elles-mêmes, dans une société à deux vitesses. Il faut compléter ces données quantitatives par des enquêtes

qualitatives, pour tenir compte des « perceptions » et des attentes des personnes concernées, faute de quoi on risque d'en faire de simples « cobayes » de politiques décidées sans eux et contre eux.

C'est dire que les études d'impact ou de compatibilité devraient s'imposer avant toute prise de décision, pour mesurer les conséquences sociales sur le terrain de l'effectivité des droits de l'homme, comme en matière environnementale. Et en aval, au-delà des effets d'annonce, le suivi passe par une évaluation systématique des moyens et des résultats, avec des objectifs d'étape et des corrections de trajectoire en cours de route, si cela s'avère nécessaire.

VI – Les champs.

Il faudrait reprendre l'ensemble des champs d'action qui ont été évoqués. A l'évidence la Stratégie 2020 ne vise que quelques secteurs clefs, en se concentrant autour du triangle éducation, emploi et inclusion sociale. Il serait utile de rendre plus évident l'interdépendance des droits de l'homme qui est au carrefour de ces priorités. Certes, il convient de respecter le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre les institutions européennes et les Etats membres. Mais, au-delà, c'est la pleine intégration des droits de l'homme, dans l'ensemble des politiques européennes et des politiques nationales qui s'impose, par une sorte de *mainstreaming*.

Cela concerne la justice, avec l'accès aux droits, le développement des recours non-contentieux et l'effectivité des recours contentieux, y compris l'accès des plus faibles perdus face aux guichets et aux codes. La reconnaissance du rôle des associations comme relais ou même comme parties civiles, dotées d'un intérêt pour agir, au nom des victimes, serait particulièrement utile. Les mécanismes d'enquête comme celui du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) dans le cadre du Conseil de l'Europe, sont également indispensables pour prévenir les maltraitances dans les institutions, à l'égard des personnes âgées ou handicapées, en l'absence de tout recours. La Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) elle-même devrait prendre en compte les phénomènes de stigmatisation, de mépris et de rejet qui entraînent une forme de « honte sociale », s'ajoutant aux formes habituelles de discrimination.

Le secteur de la santé devrait être étudié plus systématiquement, avec les besoins de proximité, la médecine préventive, l'accueil et le conseil, l'hygiène du travail, la salubrité publique, la notion même de « santé publique » dans la gratuité des soins, les services d'urgence, etc. Le plus souvent certaines spécialités, comme les soins dentaires ou les verres de lunettes, sont un luxe hors de portée des plus démunis, sans parler de la chirurgie. La responsabilité des laboratoires pharmaceutiques est un volet trop négligé de la prise en compte des droits de l'homme par les multinationales, sur le marché interne comme à l'égard du tiers monde. Des travaux pionniers sur le droit à l'eau et à l'hygiène sont menés dans le cadre des Nations Unies, l'Europe pourrait prendre le relais pour aborder la question non seulement dans une perspective environnementale mais du point de vue du droit à la vie et du droit à la santé.

A défaut d'énumérer tous les secteurs concernés, il faut rappeler pour conclure que l'Europe des droits de l'homme ne saurait être schizophrène, en laissant de côté la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les accords de coopération, avec les pays tiers, alors même que la clause droits de l'homme est une « condition essentielle » de ces accords. Au lieu de parier sur le développement économique, avec l'accroissement des inégalités et les risques de captation et de corruption, ne faut-il pas intégrer la prise en compte de l'interdépendance des droits de l'homme, pour faire de la coopération le levier d'une société plus juste ? Mais l'Europe doit elle-même donner l'exemple dans son traitement des migrants et des étrangers non-communautaires. Le refus collectif de ratifier la Convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est systématique. La citoyenneté européenne se construit trop souvent au détriment de l'étranger non-communautaire.

VII – Les moyens.

Mais toutes ces mesures impliquent un coût. Alors que le libéralisme financier a démantelé les protections sociales, la crise mondiale vient empêcher de nouvelles dépenses. Face à ce carcan financier, ne faut-il pas renverser les perspectives, en mettant l'accent sur la volonté politique en parlant en termes de droits, à travers la reconnaissance d'une véritable citoyenneté. Deux pièges doivent être évités, me semble-t-il, à travers l'opposition du quantitatif et du qualitatif, et la dialectique de l'horizontal et du vertical.

D'un côté, ceux-là même qui réduisent les droits à une approche minimale en termes de besoins sont les premiers à invoquer les contraintes d'un « budget zéro ». Sans vouloir polémiquer, on pourrait remarquer que John Ruggie le représentant spécial du SG des Nations Unies sur *Business and Human Rights* ne manque pas de moyens pour consulter les grandes entreprises, même si cet exercice relève plus du *lobbying* anglo-saxon que d'une démarche inclusive. Les sommes astronomiques mobilisées pour renflouer les banques « trop grosses pour faillir » sont sans communes mesures avec les objectifs de base du millénaire pour le développement, en matière d'éducation et de santé. Mais ce renversement de perspective nous invite à privilégier une démarche qualitative, fondée sur des valeurs et des droits. La quantification économique ne tient pas compte du système non-marchand : une marée noire fait croître le produit national brut, alors que la beauté d'un paysage vierge n'a pas d'impact comptable. Pire, la démocratisation de la Tunisie a fait baisser la notation de ce pays, alors qu'une dictature corrompue paraissait un gage de stabilité ! Un changement de méthode radical passe par la grille de lecture des droits de l'homme, mais aussi par une interrogation de fond sur les relations entre biens publics communs, services d'intérêt général et droits de l'homme. Pour autant, la protection effective des droits de l'homme aura toujours un coût, en termes de temps, d'accueil et d'écoute, c'est-à-dire d'effectifs ou de « qualité » des services. Le respect de la dignité, à commencer par le vouvoiement, n'a pas de prix, mais il a toujours un coût, ne serait-ce qu'en termes de formation.

L'autre piège est l'opposition entre une approche verticale, multipliant les catégories et les sous-catégories, au risque de « couper les pauvres en 4 ou en 8 », comme on l'a dit. Il y a des discriminations multiples qui ont un effet cumulatif et qui échappent à la définition d'aides

catégorielles, avec des effets de seuil, des effets de dépendance ou des effets d'exclusion qu'on a bien vu avec les expérimentations de Martin Hirsch. Plus généralement lorsque l'Union européenne annonce son intention de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, d'ici 2020, la solution de facilité serait de ne pas s'attaquer aux cas les plus difficiles en privilégiant les situations à la marge. Ce chiffre est trop modeste au regard des 42 millions de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté, et aux 116 millions de « pauvres » recensés en Europe. Il est surtout un aveu d'échec de la réflexion collective et de la volonté politique. Une politique digne de ce nom devrait se fonder sur une approche horizontale en prenant le phénomène de l'extrême pauvreté en tant que déni des droits de chacun et de l'ensemble des droits de l'homme. Parler de droits effectifs, c'est casser le cercle vicieux de l'exclusion et de la dépendance, c'est reconnaître l'autre comme un citoyen responsable, détenteur de droits et d'obligations.

Il n'y a sans doute pas de solution miracle, mais à défaut de se résigner à l'inacceptable, dans la comptabilité des grandes déclarations et des petits calculs, pourquoi ne pas envisager cette « métamorphose » préconisée par Edgar Morin, pour inventer un autre monde, non pas une utopie, mais un monde où chacun peut être « *en mesure de jouer un rôle responsable dans une société libre* ». Ce n'est pas un hasard si cette formule audacieuse figure à l'article 13 sur le droit à l'éducation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour finir par une note d'espoir, je suis heureux de souligner que le projet de Déclaration sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme dont je parlais il y a un instant, vient d'être adopté au consensus par le Conseil des droits de l'homme. Autrement dit, l'ensemble des Etats s'est reconnu dans ce projet visant à promouvoir l'effectivité des droits de l'homme pour tous, en faisant de chacun un citoyen responsable, à la fois libre et solidaire. A chacun de nous de faire que ce ne soit pas seulement un vœu pieux.

E.D.