



**LA PAUVRETÉ  
ET LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

par

**Maria de Lourdes Pintasilgo**

**Fundação Cuidar o Futuro**  
**Colloque sur les Droits sociaux et la Pauvreté**

Lille, 13 et 14 novembre 1998

*Mission interministérielle pour les droits de l'homme*  
19, avenue Kléber 75016 Paris, France



## I. Introduction

Deux mots d'introduction : l'un sur l'inédit de ce qui est en train de se passer et l'autre sur une précision de l'idée de pauvreté.

Le discours tenu ici ce matin est profondément nouveau dans le contexte européen et dans celui des institutions internationales.

Il y a 10-15 ans, il était impossible de faire accepter par la classe politique traditionnelle le principe de l'indivisibilité des droits. Aux élections présidentielles de 1986 dans mon pays, j'ai été battue fondamentalement parce que mes concurrents n'acceptaient pas ce principe et, comme j'en faisais un des aspects clés de mon programme, ils ont réussi à répandre le soupçon que j'étais "idéaliste", "utopique" ...

Quelques autres politiques ont eu des problèmes analogues. Après le démantèlement du communisme, lors d'une rencontre en 1991 d'anciens chefs de gouvernement, Pierre Elliot Trudeau s'exclamait : "Je suis enfin libre de dire que les droits sociaux sont aussi impératifs que les droits civiques sans que les gens me soupçonnent de "communisme".

En dix ans on a, au moins conceptuellement si ce n'est pas encore dans la pratique, fait un pas décisif. Et de ce changement il faut prendre acte.

Il me semble important aussi de souligner que la pauvreté, telle que nous en parlons ici (et, en particulier, en Europe) n'est pas comme un pôle qui s'opposerait dichotomiquement à la richesse. Ce type de pensée binaire ne rend pas compte de l'immense variété des situations et en rend quelques-uns facilement les boucs émissaires. En outre, elle enfermerait à tout jamais les pauvres dans un monde d'où ils ne pourraient pas sortir. Pour que leur démarche d'émancipation soit viable, il faut qu'il y ait des passerelles vers des degrés atteignables de qualité de vie.

Les pauvres, en sortant de la pauvreté, entrent dans l'univers des non-pauvres. Certes, cet univers englobe aussi les "riches" (autant dans l'hémisphère sud que dans l'hémisphère nord). La

sortie de la pauvreté se fait par des seuils successifs car les non-pauvres sont un continuum où se succèdent des niveaux différenciés de satisfaction des besoins fondamentaux des êtres humains.

Tant que nous n'aurons pas compris cette succession de paliers comme des degrés de satisfaction des droits qui contribuent au renforcement des conditions pour une meilleure qualité de vie, nous maintiendrons les pauvres là où ils sont et notre conscience sera en paix. Or l'état du monde - et de ce continent - est tel que la misère dont ont parlé le président Badinter et les intervenants de ce matin, fait que nous sommes, nous, les non-pauvres, les complices d'un nouveau type d'holocauste - celui où la pauvreté n'est autre chose qu'une "solution finale".

## II. Indivisibilité des droits

A la suite de ce qu'a dit M. Lemaesquier dans son intervention nette et radicale dans la transparence des chiffres, les droits sociaux ont acquis droit de cité bien récemment. La Déclaration universelle des Droits humains les contient, c'est vrai, mais dans les étapes qui suivirent - en vue d'une convention qui donnerait à la Déclaration toute sa force juridique -, le fossé entre, d'un côté, les droits civiques et politiques, et, de l'autre, des droits sociaux, économiques et culturels, a rendu les droits sociaux marginaux par rapport au processus de gouvernance. Les institutions et les idées se sont développées sans remettre en cause ce cadre.

L'Europe n'est pas une exception. Quand le Comité des Sages a été chargé par la Commission européenne de repenser la charte sociale, il a rencontré la mentalité courante que nous avons constaté sur trois fronts \_:

- 1.d'abord, les droits civiques et politiques sont les seuls qui réclament une application immédiate, en attendant que les conditions économiques et politiques rendent possible la mise en oeuvre des droits sociaux ;
- 2.ensuite, les droits sociaux se réfèrent aux "droits des travailleurs", en rendant les autres personnes seulement sujets de droits dérivés par rapport aux "travailleurs" qui en ont la charge ;





3. finalement, l'économie est le cadre qui permet la satisfaction de ces droits sociaux et ce sont ces lois qui doivent s'imposer.

Cependant, depuis quelques années une attention renouvelée a été portée sur le fait que les préambules des deux pactes internationaux sont identiques. Ce fut presque une découverte! Une étape importante a été franchie.

Les droits, malgré leur cantonnement dans deux pactes distincts, y sont affirmés comme étant interdépendants et indivisibles. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas de démocratie sans respect des droits sociaux et économiques comme "il n'y a pas de bonne économie sans démocratie" (tel que l'écrivait récemment le Prix Nobel d'économie, Amartya Sen, dans "Le Monde").

Cette interdépendance et cette indivisibilité, même si elles ne sont pas passées dans la pratique de la gouvernance, sont, au moins, des acquis dans l'ordre de la pensée sur la chose politique. J'ai bien dit : "dans l'ordre de la pensée" - car la maigre place faite à la politique sociale dans le Traité d'Amsterdam montre qu'il n'y a pas d'acquis sur cette question au niveau du Conseil de l'Union européenne. Mais, par contre - et heureusement -, au sein du Comité des Sages et au cours des multiples rencontres qui ont eu lieu dans la presque totalité des 15 pays, ainsi que dans le Parlement européen (et aussi parmi certains membres de la Commission), nous avons rencontré la volonté et l'ambition de donner aux droits sociaux et économiques l'urgence qui a caractérisé pendant la deuxième moitié du XXe siècle "la défense des droits de l'homme". Chez tous, j'ai rencontré la même détermination et la montée d'une immense indignation, mobilisable si elle trouve un environnement politique fort et décidé.

### III. L'hégémonie de la croissance économique

Pourquoi donc nos politiques publiques sont-elles encore impuissantes pour venir à bout de la pauvreté ?

Que se passe-t-il pour que l'on n'arrive pas à comprendre que la pauvreté qui atteint des couches entières de la population est aussi une violation massive des droits humains ?

Une première évidence s'impose : la gouvernance (tant des institutions nationales qu'internationales) est figée sur le mythe de "la croissance économique". C'est ce mythe qu'en 1989 nous avons imposé aux pays qui venaient de sortir du communisme. C'est ce mythe dont nous avons pensé voir le renforcement avec la croissance des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est.

Jusqu'à présent, la gouvernance a travaillé avec les instruments hérités et de l'Etat-Nation et de la rationalité des débuts de l'industrialisation.

Cependant, une transition radicale est en train d'avoir lieu. D'un côté, en cette fin de siècle, nous voyons l'aboutissement de dix ans de la plus profonde transformation scientifique et technologique. Tous les problèmes, en changeant d'échelle, ont changé de nature. De l'autre côté, la globalisation et ses conséquences ont rendu obsolètes les instruments existants, sans que pour autant un consensus se soit établi sur les concepts, les mécanismes et les institutions qui peuvent rendre possible la gouvernance. Aucun pays tout seul ne peut faire advenir de nouvelles idées et de nouveaux instruments globaux. Mais plusieurs pays ensemble pourront entamer une action coordonnée.

L'évolution du concept de développement en Europe peut nous aider à comprendre l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

L'Europe qui utilise le concept de "développement" surtout comme recette à usage extérieur, en a épousé ad intra les caractéristiques dominantes. Il est vrai que, dans les années 50, deux formes de regarder le développement étaient présentes. L'une avait été formulée par le P. Lebrat, du groupe "Economie et humanisme" : "Le développement est la capacité qu'a chaque pays de répondre, avec ses propres moyens culturels, à son évolution historique". L'autre, issue du monde anglo-saxon, était axée sur des éléments presque exclusivement économiques et quantitatifs. Elle s'est rapidement imposée. Les instances internationales de crédit y sont pour beaucoup. Dans les années suivantes, l'approche humaniste revenait parfois, avec "la dimension culturelle du développement" (Paul-Marc Henry) ou avec "le développement endogène" (UNESCO). Ce n'est que dans les années 80 que, face à la menace de la dégradation de l'environnement, le concept de "développement durable" voit le jour (Rapport Brundtland en 1987, Sommet de la Terre en 1992). Dès les années 90, le PNUD travaille, chaque année, sur le concept de "développement humain" en en améliorant à chaque fois les indicateurs.



Ces deux percées ont eu d'importantes retombées en Europe. L'année dernière, des sociologues, économistes et chercheurs en sciences politiques, ont fait une impressionnante déclaration sur la "qualité sociale" en Europe. En même temps, quelque 300 économistes de tout le continent affirmaient sans ambiguïté que "les éléments de 'croissance économique', 'les facteurs sociaux' et 'les facteurs environnementaux' sont tous partie intégrante de l'économie". Récemment, dans une déclaration publique, des économistes écologistes ont renforcé cette prise de position. A tous ces évènements n'est pas étranger l'échec terrible du marché dans les pays issus du communisme et, en particulier, en Russie.

Une telle mouvance montre qu'il nous faut sortir de la domination de l'économie sur les droits sociaux. La satisfaction des droits sociaux a été considérée trop longtemps comme dépendante des conditions économiques. Dans la foulée des signes opposés de ces derniers temps, il faut signaler, entre autres, l'affirmation du Conseil de l'Europe où l'on trouve non seulement une évolution naturelle du travail du Conseil mais aussi la prise en compte du paradoxe des pays sortis du communisme :

*"l'élévation au statut des droits humains des objectifs de nourrir ceux qui ont faim, d'éduquer ceux qui sont illettrés, de fournir des soins médicaux de santé aux malades et vulnérables, doit être comprise, au minimum, comme reconnaissant que de tels droits ne sont pas ouverts à la discussion sur la base de la rationalité économique."*

En d'autres termes, les droits sociaux ont cessé d'être négociables. Ils sont devenus impératifs comme le sont les droits civiques et politiques. L'innovation, comme l'a dit le Premier ministre Pierre Mauroy, est une exigence de l'heure.

#### IV. Vers la qualité de la vie pour tous

Mais cette innovation touche nécessairement nos routines acquises.

Au début des années 90, parmi les chefs de gouvernement en exercice, une seule voix s'est fait entendre, celle de Mme Gro Brundtland, à l'époque Premier ministre de la Norvège, pour



affirmer dans un séminaire international à Oslo : "Nous avons besoin d'une transition de la quantité vers la qualité."

Trois implications sont ici présentes :

- l'absence de quantité qui ne permet pas de sortir de la pauvreté prive la personne humaine d'atteindre la qualité et porte atteinte à sa dignité ;
- l'accumulation de la quantité au-delà de certains plafonds (pollution dus aux combustibles fossiles, changement de la nature, cimetières de déchets) détruit la qualité ;
- la qualité doit pouvoir devenir concrète et mesurable pour faire sortir la gouvernance de la tyrannie de la quantité.

En effet, la qualité de vie est peut-être la part oubliée de la vie moderne. Pour que la civilisation progresse, il faut que la qualité de vie devienne *l'avenir de l'humanité*. C'est pourquoi, au cours du siècle à venir, une tâche essentielle doit s'inscrire dans un effort intense de définition et de *mise en oeuvre d'une vraie qualité de vie* (Commission indépendante sur la population et la qualité de vie) jusqu'aux statistiques et comptes nationaux.

Les ONG, les activistes européens, les chercheurs en sont convaincus. Il faut qu'ils soient reconnus comme des partenaires sociaux à part entière pour que leurs voix puissent retentir dans le corps social tout entier. En effet, comment faire passer cette conviction au niveau de la prise de décision nécessaire au plus haut niveau des institutions européennes ?

Tandis que certains expriment la peur de perdre leur souveraineté en faveur d'instances régionales ou internationales, je vois, pour ma part, la souveraineté se renforçant par l'exigence de s'exprimer dans la responsabilité collective capable de trouver des instruments adéquats qui donnent substance, établissent des normes, créent des mécanismes, traduisent dans le concret les droits et les responsabilités, en rendant ainsi les droits sociaux atteignables pour tous - et la qualité de vie un idéal partagé. C'est la dimension politique de la solidarité globale dont a parlé M. Azcueta, du Pérou.



Tous ceux qui sont concernés par la pauvreté ont acquis récemment un allié de grand poids - le prix Nobel d'économie, le Professeur Amartya Sen.

C'est parce qu'il met la *personne humaine réellement au centre* qu'il peut dire des choses nouvelles sur le rôle de l'économie dans la gouvernance. Dans un de ses livres les plus récents (de 1997), il écrit à propos de l'Inde :

*"A la veille de l'Indépendance en août 1947, Nehru a rappelé au pays que la tâche qui l'attendait incluait l'élimination de la pauvreté et de l'ignorance, de l'analphabétisme, de la maladie que l'on peut éviter, et des inégalités d'opportunités. Ce qui veut dire que ces tâches doivent être regardées comme des objectifs qui ont une valeur en eux-mêmes. S'il est vrai qu'ils peuvent contribuer - et en fait, ils contribuent - à la croissance économique, leur valeur ne réside pas uniquement dans ces contributions instrumentales. La croissance économique est, sans aucun doute, importante, mais elle l'est précisément parce qu'elle aide à éliminer la privation et à améliorer la qualité de vie pour tous."*

Le Comité des Sages est à ce point convaincu de cette importance attribuée aux droits sociaux qu'il a proposé qu'une large consultation des Européens dans tous les pays de l'Union européenne arrive à un consensus sur un socle minimal de droits sociaux à construire dans le territoire de l'Union européenne. Ceci équivaudrait dans notre esprit à une refondation de l'Union européenne. Nous pouvons faire nôtre à nouveau le raisonnement d'Amartya Sen :

*"Les critères plus conventionnels du succès économique (tels qu'une croissance élevée, l'équilibre de la balance des paiements et d'autres) ne valent qu'en tant que moyens pour des objectifs plus profonds. Ce serait donc une erreur de voir le développement de l'éducation, de la santé, des soins, et la satisfaction d'autres besoins fondamentaux uniquement ou surtout comme des ressources humaines, comme si les êtres humains n'étaient que des moyens pour la production et non pas leur but ultime. L'amélioration de la vie humaine n'a pas besoin d'être justifiée par le fait qu'une personne avec une meilleure qualité de vie est aussi un meilleur producteur."*

Nous sommes ici devant la révolution nécessaire, celle qui rend possible de parler avec réalisme de l'élimination de la pauvreté. Elle nous conduit aussi par un chemin qui n'est pas un





juste milieu entre le néo-libéralisme et la sociale démocratie. La "troisième voie" n'est pas dans l'aménagement des modèles du passé mais dans ceux que le futur ouvre déjà devant nous.

Les tâches qui nous attendent ne peuvent pas résulter de la logique d'aujourd'hui ; nous avons besoins de nouvelles constructions sociales, créées par de nouveaux mouvements d'idées, d'aspirations, de valeurs, de normes. Si nous nous engageons ensemble dans ce courant nous aurons atteint le seuil de la volonté démocratique nécessaire pour rendre les droits sociaux des droits de tous, sans exception.

A une condition, cependant ; qu'en pensant à la pauvreté, nous pensions aux pauvres, à des personnes concrètes, de chair et de sang. Que le conseil de Gandhi soit pour nous impératif :

*"Quand vous prenez une décision, ayez devant les yeux l'image de l'homme le plus pauvre que vous ayez jamais rencontré, et demandez-vous si cette décision va l'aider. Si la réponse est "oui", prenez-la sans hésitation."*

\*

Fundação \* \* Cuidar o Futuro