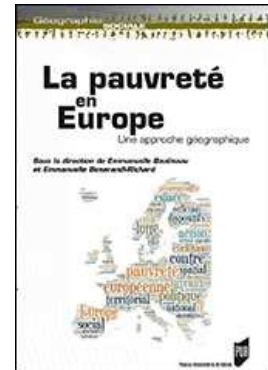


Détour par l'Europe - Ouverture sur d'autres réalités territoriales

Cet article invite le lecteur à analyser et comprendre d'autres réalités de pauvreté, d'autres politiques sociales sur d'autres territoires. Il a été conçu à partir de l'ouvrage dirigé par Emmanuelle Bonerandi Richard et Emmanuelle Boulineau. Un ouvrage intitulé « la pauvreté en Europe », qui propose une lecture géographique et politique de la pauvreté dans plusieurs pays d'Europe.

Emmanuelle Bonerandi Richard a longtemps contribué aux travaux de la MRIE, en tant qu'administratrice, "conseillère technique" et même temporairement en tant que salariée chez nous. Elle s'est intéressée aux enjeux de pauvreté en milieu rural et a notamment rédigé différents articles sur cette thématique dans de précédents Dossiers de la MRIE. « *La pauvreté n'est pas qu'un concept, c'est aussi un vécu concret, dans des terres et des territoires* » aimait-elle rappeler. Lorsqu'elle est brutalement décédée en 2011, elle préparait son habilitation à diriger des recherches sur les questions de pauvreté en Europe. Ses collègues chercheurs ont poursuivi son travail pour donner naissance à cet ouvrage.



Cet ouvrage est organisé autour de trois parties :

- Une première partie, statistique et cartographique, autour de la mesure et de l'interprétation de la pauvreté dans l'espace européen ;
- Une seconde partie sur les catégories lexicales et spatiales de l'action territorialisée contre la pauvreté en Europe ;
- Une dernière sur la diversité de la lutte contre la pauvreté dans les pays européens.

C'est à partir de notre lecture de cette dernière partie que l'article a été rédigé³⁷⁵. Cette approche européenne, rare dans nos travaux, nous paraît pourtant précieuse. La connaissance et la compréhension d'autres réalités et d'autres politiques territoriales peuvent aider à envisager l'action dans notre pays, notre région, nos territoires. Les autres parties de cet ouvrage ont, par ailleurs, servi à alimenter certains passages de cette partie « territoire » (plusieurs références à l'ouvrage sont intégrées).

Pauvreté et politique d'inclusion active en Allemagne : entre renforcement du niveau fédéral et résistances locales

Auteure : Hélène Roth

Dès la fin des années 1990 en Allemagne la géographie de la pauvreté est corrélative à la carte du chômage : les espaces les plus affectés sont les Länders de l'Est, la Ruhr désindustrialisée, et surtout les villes où se concentrent près de 43 % des bénéficiaires de l'aide sociale en 2011. La pauvreté apparaît d'abord comme une affaire de chômage mettant des personnes vulnérables sous le seuil de pauvreté relative, et ne bénéficiant pas forcément de prestations déclenchées par un seuil nettement inférieur au minimum vital : familles monoparentales, étrangers, la moitié des personnes sans emploi, jeunes femmes.

À partir des années 2000 la lutte contre la pauvreté va reposer sur l'idée qu'il faut lutter contre le chômage dans le cadre d'une stratégie d'inclusion sociale active en relation avec une politique de compétitivité économique. Une série de lois renforce le rôle de l'État fédéral et provoque des tensions avec les collectivités locales jusqu'alors gestionnaires des politiques sociales. Avant 2005 il existe : une assurance chômage (financée par les cotisations), une indemnité chômage pour les chômeurs de longue durée (financée par l'impôt), les aides sociales (financées par les collectivités locales). À partir de 2005 la réforme distingue les personnes aptes au travail et celles qui sont inaptes : assurance chômage (maximum de 12 mois), indemnité chômage forfaitaire (impôt) qui concerne toutes les personnes aptes à l'emploi, dont les chômeurs de longue durée et leurs familles ; enfin les aides sociales des collectivités locales ne concernent que les inaptes au travail. L'échelon régional a en charge les prestations des demandeurs d'asile.

³⁷⁵ Merci à Gilbert Clavel, administrateur de la MRIE, pour sa large contribution à cet article.

Cette réforme met en tension deux modèles d'organisation issus de compromis : un modèle semi-centralisé avec un guichet unique partagé par l'Agence fédérale (prestations chômage et aides sociales familiales) et la collectivité locale (allocations logements, éducation, chauffage, aides ponctuelles) ; un modèle décentralisé optionnel où la collectivité est maître d'œuvre avec l'autorisation fédérale, modèle plutôt en vigueur dans les zones rurales. Ces deux modèles sont sous-tendus par des conceptions différentes du système social : le premier relève d'une vision universaliste, portée par la Gauche, soucieuse d'une égalité de traitement de toutes les personnes démunies ; la seconde, portée par la Droite, une vision communautaire, locale, privilégiant la proximité, plus à même de détecter les failles du système. Quoi qu'il en soit la réforme, consacrant la notion d'inclusion active au cœur de la lutte contre la pauvreté, fait référence au marché et à la responsabilité individuelle, conception libérale de la politique sociale, affaiblissant la logique d'assistance.

Marginalisation spatiale et protection sociale locale dans le Nord-Ouest de l'Italie

Auteur : Paolo Molinari

Jusque dans les années 80, l'Italie connaît un développement économique qualifié de « miracle économique ». Pour autant, ce pays connaît des fragilités importantes liées essentiellement aux faiblesses de l'administration et des services publics. Aujourd'hui, la crise économique frappe le pays de façon particulièrement sévère, aggravant la situation de pauvreté et d'exclusion sociale déjà fort préoccupante dans les années ayant précédé le début de la crise. De nouveaux publics sont touchés par la pauvreté (notamment les travailleurs pauvres), la société est qualifiée d'« étirée » pour rendre compte de l'accroissement des inégalités sociales. Face à cette paupérisation, les politiques sociales sont jugées inadéquates, les inégalités territoriales s'accroissent et les financements sont en baisse.

Depuis 2001, l'Italie a choisi de transférer aux Régions la compétence exclusive de l'assistance sociale. La commune fait office de tampon et reste un acteur central dans le système de protection sociale, dans la mesure où elle a le devoir institutionnel de garantir l'application des politiques sociales au niveau local (planifier, organiser des actions, gérer des services sociaux). Ce fonctionnement de l'assistance sociale génère d'importantes disparités territoriales en termes de prise en charge de la pauvreté. Ces inégalités de traitement sont d'autant plus fortes que les contextes socio-économiques des territoires sont divers (en particulier : opposition nord-sud de l'Italie prégnante en termes de précarité, le sud y étant surexposé).

À travers l'analyse de deux centres urbains du nord-ouest de l'Italie situés dans ce que l'on appelait autrefois le « triangle industriel » (Magenta et Casale Monferrato), Paolo Molinari constate l'aggravation de l'exclusion sociale et sa matérialisation notamment géographique (ségrégation spatiale des populations pauvres, modifications/réductions des types services et commerces présents). La production d'injustices est de plus en plus visible dans le tissu urbain avec la multiplication des traces, limites et fractures qui confèrent aux inégalités spatiales une dimension inédite, particulièrement marquante au nord-ouest du pays. Pour faire face à ces évolutions, l'auteur regrette que la marginalité et l'exclusion sociale ne soient pas considérées comme des questions qui concernent la société dans son ensemble, ni discutées dans le débat public et politique.

Les faux-semblants de l'eupéanisation de la lutte contre la pauvreté en Bulgarie

Auteure : Emmanuelle Boulineau

À la chute du régime communiste en 1989 on assiste à l'effondrement du système économique, social et politique : une paupérisation massive s'installe durablement, d'autant que le pays est, en 1997, au bord de la faillite. La réponse des Bulgares tient dans l'émigration, le cumul d'emplois, le repli sur l'économie domestique et les solidarités familiales. La pauvreté touche plus particulièrement des catégories sociales spécifiques : les personnes âgées qui subissent une baisse de leurs pensions et une augmentation du coût de la vie, les minorités ethniques (Turcs et Roms, 14 % de la population), les familles nombreuses. La cartographie de la pauvreté met en évidence deux lieux de concentration des pauvres : les communes rurales et montagnardes où vivent majoritairement les minorités et les familles nombreuses, ainsi que les petites et moyennes villes.

Compte tenu de la faiblesse de l'État ce sont les ONG, la Banque Mondiale, le PNUD, puis l'Union Européenne, qui vont infléchir les politiques de lutte contre la pauvreté. L'État se contente d'un vaste programme de réforme économique et politique d'inspiration libérale et non d'un projet de lutte contre les inégalités et de redistribution, dont il n'a guère les moyens. Les incitations européennes insistent sur les catégories vulnérables (dont les Roms), l'espérance de vie (dégradation des conditions de vie), la mortalité infantile, l'emploi, la

décentralisation des aides sociales, les inégalités territoriales. Mais le caractère multidimensionnel de la pauvreté apparaît peu dans les divers documents et programmes, ce qui produit des cloisonnements d'actions spécifiques, dont l'ethnisation des aides sociales : les principaux bénéficiaires sont les Roms, les familles nombreuses (en partie Roms), les personnes isolées. Ceci contribue à masquer une vue d'ensemble.

Selon l'auteure la lutte contre la pauvreté est entravée par une politique libérale de réduction des aides et la pénurie de moyens. Les aides sociales sont limitées en durée, soumises à des conditions multiples et drastiques, d'un montant faible. La décentralisation des aides vers les communes ne s'est pas accompagnée de la déconcentration des moyens, ce qui fait que tous les demandeurs ne peuvent être bénéficiaires. D'où les effets pervers dans l'attribution des aides par la bureaucratie chargée de circonscrire le nombre de bénéficiaires : clientélisme, corruption, procédures opaques, production de critères arbitraires.

La géographie en action dans les politiques de lutte contre la pauvreté en Pologne

Auteure : Lydia Coudroy de Lille

Depuis les années 1990 de nouvelles formes de pauvreté sont apparues en Pologne dans un contexte de passage accéléré au libéralisme économique, en convergence avec les politiques de l'Union Européenne. Bien qu'une forte émigration en atténue les effets et que la Pologne soit le seul État dont le taux de croissance est resté positif, y compris au plus fort de la crise financière, l'économie est en mutation : diminution de la population active agricole et industrielle, développement du secteur tertiaire. Le pays a adopté les indicateurs européens : seuil de pauvreté relative (en-dessous de 60 % du revenu médian) et seuil de pauvreté absolu, mais a conservé un seuil de pauvreté légal qui déclenche les aides sociales.

Le diagnostic montre deux dimensions de la pauvreté : sociale et territoriale. Les catégories sociales les plus exposées sont : les familles vivant de transferts sociaux (notamment parce que le revenu légal peut être à certains moments inférieur au seuil de pauvreté absolu), les chômeurs, les travailleurs pauvres, dont nombre de petits paysans, les familles nombreuses (10,5 % des enfants vivent dans des familles relevant de la pauvreté absolue en 2011). La cartographie des territoires montre que le nord et surtout l'est sont les régions les plus pauvres, parce que peu urbanisées et industrialisées, parce que le chômage agricole y est très important, suite au démantèlement des exploitations collectives ; autrement dit la pauvreté est d'abord rurale : 60 % des pauvres en-dessous du seuil de pauvreté absolu sont des ruraux. Ce qui n'exclut pas des îlots importants de pauvreté en milieu urbain, dans des quartiers dégradés.

Sur ce diagnostic la Pologne a défini des politiques de lutte contre la pauvreté, dans le cadre européen : salaire minimum (2002), lois sur l'emploi social (2003) et aide sociale (2004). Une Stratégie Nationale pour l'Inclusion Sociale a été mise en place (2004) donnant lieu un Plan National d'action pour l'Inclusion. Ce Plan comporte deux volets : la lutte contre les inégalités territoriales (communes rurales pauvres, quartiers urbains dégradés), la prise en compte des populations les plus vulnérables avec un accent sur l'enfance et la jeunesse, les familles nombreuses et monoparentales, les chômeurs, les minorités. Sa mise en œuvre est décentralisée et déconcentrée : les Régions coordonnent l'application des politiques ; les Départements ont compétences pour l'emploi et la gestion du chômage, le versement des prestations sociales et les Maisons d'aide sociale ; mais ce sont les Communes qui sont la cheville ouvrière de ces politiques à travers les Centres Communaux d'Aide Sociale : ils sont les guichets pour toute la politique sociale. Ainsi par exemple le Centre Urbain d'Aide Sociale de la ville de Łódź a en charge : les aides financières et alimentaires, l'hébergement d'urgence, les maisons d'aide sociale, le placement des personnes (enfants, mères seules...) en foyers ou familles d'accueil, l'accueil des sans-abri, l'action d'aide à la réinsertion professionnelle, la gestion des emplois aidés, le soutien aux démarches des personnes handicapées, le relogement des familles lors de programmes de réhabilitation urbaine, des actions de reconstruction de systèmes de solidarité de quartier. Pour ce faire il collabore avec de nombreux partenaires extérieurs qui disposent généralement de leurs propres ressources.

À travers les mailles du filet : les systèmes locaux d'assistance aux sans-abri à Stockholm

Auteur : Camille Hochedez

Le modèle social suédois repose sur une forte volonté politique d'atténuer les différences entre individus et groupes sociaux, ainsi qu'entre territoires. Si le risque de pauvreté est l'un des plus faibles d'Europe il a cependant augmenté, passant de 9 % en 1999 à 15 % en 2010. Les évolutions récentes montrent que les pauvres sont devenus plus pauvres, que la part des ménages bénéficiaires d'aides sociales a diminué suite à une diminution des seuils, que certains groupes sont plus vulnérables : personnes nées à l'étranger, jeunes, personnes âgées, parents et enfants isolés, femmes à temps partiel, personnes handicapées. Si le taux de pauvreté ne varie pas d'une région à l'autre, les groupes cibles identifiés se concentrent dans des espaces particuliers : le plus grand nombre de chômeurs dans le nord du pays, les immigrés et pauvres dans les banlieues des grandes villes. Les sans-abri n'y sont pas absents, notamment à Stockholm.

La commune est le maillon essentiel du système social depuis 1982, assurant une gestion de proximité : elle distribue les aides et prestations sociales ainsi que les allocations pour les nouveaux arrivants en Suède ; elle gère les soins de longue durée, les centres de santé de jour le personnel infirmier ; elle assure les services à la personne. Comme la décentralisation n'a pas été suivie d'une augmentation des ressources proportionnellement à l'évolution des besoins la privatisation de certaines activités communales s'est développée. L'assistance aux demandeurs d'asile et aux sans-abri à Stockholm est typique de ce mouvement : la plupart des activités d'assistance sont prises en charge par deux grandes ONG (gestion de centres d'hébergement d'urgence, centres de soins, insertion professionnelle...). Celles-ci ont des ressources autonomes provenant essentiellement de leurs magasins d'occasions. Dans ce partenariat public-privé, les ONG apparaissent donc comme un maillon important dans une chaîne d'assistance locale dont la responsabilité et coordination incombent cependant aux services communaux, qui restent le maître d'œuvre. ■ ■

Rédigé à partir de l'ouvrage :

Emmanuelle Bonerandi et Emmanuelle Boulineau (dir.), 2014,
La pauvreté en Europe. Une approche géographique, Presses Universitaires de Rennes.