



observatoire
social
européen
•
osservatorio
sociale
europeo

STRATÉGIE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ ET D'EXCLUSION SOCIALE

Ramón PEÑA-CASAS
Christophe DEGRYSE
Philippe POCHET

Avec l'appui de la Commission européenne en collaboration avec les Ministère fédéral
belge des Affaires sociales, Santé publique, et Environnement
Administration de l'Intégration sociale

1^{ER} trimestre 2002

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction et résumé	7
Fiche 1 : La méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'exclusion sociale	11
Fiche 2 : Définitions communes	13
Fiche 3 : Objectifs communs	15
Fiche 4 : Indicateurs communs	17
Fiche 5 : Indicateurs structurels de cohésion sociale	19
Fiche 6 : Quels indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale ?	23
Fiche 7 : Les Plans d'action nationaux (PAN)	27
Fiche 8 : Le Plan belge	31
Fiche 9 : Le programme d'action communautaire 2002-2006	37
Fiche 10 : Le rôle des services sociaux dans la lutte contre la pauvreté	39
Annexe I :	
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : bases juridiques et étapes importantes	43
Annexe II :	
Contraintes liées aux indicateurs européens de niveau 1	46

AVANT-PROPOS

Le projet « Europe » est en pleine évolution. Depuis, le 1^{er} janvier 2002, l'Europe est même littéralement à portée de main. L'Euro s'est intégré rapidement en tant que monnaie fiduciaire. Depuis, la Convention qui doit donner une consistance à la future Europe a entamé ses travaux. En outre, l'Europe reste une des plus prospères régions du monde mais il y a également un revers à la médaille Euro. Il y a également en Europe 65 millions de personnes (18 %) qui disposent de moins de 60 % du revenu médian et qui courent ainsi le risque de sombrer dans la pauvreté. Plus de 14 millions de personnes, soit 8 % de la population active, sont sans emploi.

Soyons clairs : tant qu'un aussi grand groupe de personnes est exclu, nous ne pouvons pas considérer le projet Europe comme « fini ».

Nous avons dès lors toujours apporté notre soutien explicite au processus de Lisbonne et à la stratégie contre l'exclusion sociale. D'ici à 2010, la pauvreté doit être éradiquée. C'est ce qu'ont affirmé avec la plus grande insistance les conclusions du Conseil européen de Lisbonne. Dans les Conseils européens successifs, les objectifs et la méthodologie ont été affinés. Le cœur de la stratégie est la méthode ouverte de coordination qui comprend différents instruments : des objectifs communs, pour commencer, des Plans d'Action Nationaux Inclusion sociale biennaux, dans lesquels des actions sont prises pour concrétiser les objectifs, des indicateurs pour mesurer le progrès, l'échange d'expériences sur la base de « peer review » et l'échange de « bonnes pratiques », un rapport conjoint de la Commission et du Conseil. Ceci, complété par le programme d'action communautaire quinquennal de lutte contre la pauvreté.

Bien qu'il s'agisse ici d'une forme « douce » de convergence, la plus-value ne peut être sous-estimée. Les plans d'action sont autant de points de cristallisation, également et surtout dans les Etats membres mêmes, pour les efforts visant à contrecarrer l'exclusion sociale. Les indicateurs fournissent une possibilité de mesurer le progrès. Mais c'est surtout le processus ininterrompu d'échange et de dialogue entre tous les acteurs qui constitue la force motrice de la méthode ouverte de coordination. Tous les acteurs doivent être mobilisés. Il faut bien comprendre l'objectif. Les réseaux professionnels revêtent à cet effet un rôle central. Mais le

groupe cible, c'est-à-dire les personnes concernées, doit également être impliqué de manière active.

Lors de la présidence belge, de nombreux efforts ont été fournis pour concrétiser la méthode ouverte de coordination : le Programme d'action communautaire a été approuvé, une liste d'indicateurs convenus conjointement a été dressée et le premier rapport conjoint a été adopté. Pour souligner une fois encore l'idée de dialogue, j'ai également organisé à Bruxelles une première rencontre de personnes qui vivent dans la pauvreté.

C'est dans la même perspective que j'ai promis mon soutien à l'initiative du Réseau Social Européen, des Associations de secrétaires de CPAS et de l'Observatoire social européen d'organiser une conférence de deux jours et d'expliquer la stratégie européenne en matière de pauvreté et d'exclusion sociale dans une publication annexée.

Nous ne sommes en effet qu'au début d'un long parcours. Nous sommes d'accord sur les objectifs. La pratique est cependant différente dans chaque Etat membre. Il convient donc de profiter de l'expérience des autres, d'échanger des expériences, de dialoguer sur l'approche, de reprendre les bons exemples, de définir les limites des possibilités afin d'éviter les échecs. Pour cela, des réseaux actifs qui récoltent des informations, qui apportent eux-mêmes des expériences actives et qui mettent eux-mêmes la main à la pâte sont nécessaires. Ils devront en effet rassembler toutes les forces pour contrecarrer l'exclusion. L'ambition est grande. Mais nous n'avons pas le choix : l'attention accordée à tous les habitants, également et surtout aux plus faibles, doit être et rester le leitmotiv. Autrement, nous remettons en cause le projet européen lui-même.

Johan VANDE LANOTTE

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

L'Union européenne considère généralement que fait partie de son patrimoine historique un « modèle social » spécifique construit tout au long des XIX^e et XX^e siècles, qui permet aux États membres de ne pas connaître des situations de pauvreté « à l'américaine ». S'il est vrai que les systèmes européens de sécurité sociale figurent parmi les plus développés au monde, force est de constater que la pauvreté n'a pas été éradiquée de nos pays. Aujourd'hui encore, plus de 65 millions de personnes – c'est-à-dire 18 % de la population de l'Union européenne – vivent avec moins de 60 % du revenu médian national (le seuil de bas revenus pris pour mesurer le niveau de vie d'une population). Ce qui fait dire à certains qu'un État plus grand que la France, l'état de pauvreté, constitue en quelque sorte le 16^e membre de l'Union. Les personnes qui vivent dans cet « État » ont beaucoup de difficultés à participer pleinement à la vie sociale. Cette situation, par rapport à laquelle peu de progrès ont été enregistrés au cours des dix dernières années, ne met-elle pas en question la notion de l'Europe championne de la justice sociale et de la solidarité ?

Que fait l'Europe ?

La politique européenne en matière de lutte contre l'exclusion sociale est longtemps restée confinée à quelques actions ciblées s'adressant à des groupes particuliers ayant des besoins spécifiques (personnes âgées, personnes handicapées...). Parmi ces actions périphériques, un programme « Pauvreté » – chichement doté – avait été mis en place à la fin des années 70, de même que, par la suite, un Observatoire des politiques de lutte contre l'exclusion. L'Europe étant une construction avant tout économique, les bases juridiques manquaient pour permettre à la Commission de prendre des initiatives plus ambitieuses dans ce domaine. En 1998, la Cour de justice des Communautés européennes avait souligné que la Commission n'avait pas le droit (faute de base juridique) de décider le financement d'actions de lutte contre la pauvreté. Certains États membres s'étaient d'ailleurs prononcés contre l'idée de donner des compétences à l'Union européenne dans ce domaine.

Toutefois, suite à l'arrêt de la Cour de justice, mais également suite aux changements de majorités politiques survenus notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne et en France, l'opinion s'est peu à peu répandue que l'Union européenne devait apporter sa contribution à la lutte contre l'exclusion sociale. C'est ainsi que les traités d'Amsterdam puis de Nice ont donné à l'Union la mission de soutenir et de compléter l'action des États membres dans la lutte contre l'exclusion sociale.

C'est dans le prolongement de ces traités qu'aujourd'hui sont « testées » de nouvelles méthodes de travail au niveau européen. Il ne s'agit pas de donner à l'Union des pouvoirs politiques exclusifs, mais de tenter de coordonner les actions entreprises par les États membres, et de se donner une expertise et des points de repères communs.

Dans le traité de la Communauté européenne, c'est l'article 136 qui fixe les objectifs généraux en matière de politique sociale. Ceux-ci concernent la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines et la lutte contre les exclusions.

Bien que ce texte reconnaisse la lutte contre l'exclusion comme un objectif européen (ce qui est, on vient de le voir, un progrès en soi), il exclut cependant toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires dans ce domaine. En d'autres termes, l'Europe peut lutter contre l'exclusion sociale, mais pas par des directives, des prescriptions minimales ou des actes législatifs (contraignants). Les seuls instruments laissés à sa disposition sont les « *mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences* ». Il en va de même pour les autres questions liées à la modernisation des systèmes de protection sociale.

« Méthode ouverte de coordination »

C'est dans les limites de ce contexte qu'est progressivement mise en œuvre, depuis 2000, une méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'exclusion sociale. Celle-ci en est encore à ses premiers pas. En un premier temps, une série d'objectifs communs très généraux ont été définis et entérinés par les Quinze en décembre 2000 (Conseil européen de Nice).

Ces objectifs ont guidé les États membres dans l'élaboration de « plans d'action nationaux pour l'inclusion ». Chaque État membre a déposé son premier plan d'action en juin 2001. Ces documents ont été examinés par la Commission à la lumière des objectifs définis en commun. Une première série d'indicateurs communs sur lesquels fonder l'évaluation a été adoptée au Conseil de Laeken en décembre 2001.

Par ailleurs, en liaison avec la méthode ouverte de coordination, un programme d'actions établi pour une période de cinq ans a été proposé par la Commission et adopté par le Parlement européen et le Conseil. Contrairement aux objectifs des programmes « Pauvreté » antérieurs, il ne s'agit plus de financer quelques expériences pilotes aux effets de dissémination incertains. Trois objectifs sont attribués : améliorer la compréhension de l'exclusion sociale, développer la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale avec efficacité, et organiser une coopération et des enseignements mutuels dans le contexte des plans d'action nationaux. Ce programme a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen en septembre 2001 ; il sera doté d'un budget de 75 millions d'euros.

Évaluation globale

Si l'on se rappelle qu'il y a quelques années à peine, certains pays de l'UE se refusaient à dépenser le moindre euro dans une improbable lutte européenne contre la pauvreté, force est de reconnaître que d'importants progrès sont intervenus en peu de temps. Une base juridique a été inscrite dans les traités d'Amsterdam (1997) puis de Nice (2001 – en cours de ratification). L'apparition de la méthode ouverte de coordination a permis de rouvrir ce débat que l'on croyait clos. En 2000 et 2001, le processus a avancé relativement vite. Les questions qui demeuraient ouvertes portaient principalement sur la pertinence des indicateurs qui seront adoptés. Et, plus largement, sur la capacité des gouvernements de réduire la pauvreté monétaire dans un monde globalisé où les inégalités sociales et spatiales tendent plus à augmenter qu'à se réduire. D'autant que la question du coût de la réduction de la pauvreté n'est toujours pas abordée de front.

Dans les fiches qui suivent, nous allons approfondir l'analyse sur les thèmes suivants :

- Fiche 1 : La méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'exclusion sociale
- Fiche 2 : Définitions communes
- Fiche 3 : Objectifs communs
- Fiche 4 : Indicateurs communs
- Fiche 5 : Indicateurs structurels de cohésion sociale
- Fiche 6 : Quels indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale ?
- Fiche 7 : Les Plans d'action nationaux (PAN)
- Fiche 8 : Le Plan belge
- Fiche 9 : Le programme d'action communautaire 2002-2006
- Fiche 10 : Le rôle des services sociaux dans la lutte contre la pauvreté

Annexe I :

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : bases juridiques et les étapes importantes

Annexe II :

Contraintes liées aux indicateurs européens de niveau 1

FICHE 1 : LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION DANS LE DOMAINE DE L'EXCLUSION SOCIALE

La mise en place d'une *méthode ouverte de coordination* (MOC) dans la lutte contre l'exclusion sociale a été décidée par le Sommet de Lisbonne en tant qu'outil complémentaire aux instruments traditionnels d'action communautaire (législatif, dialogue social, Fonds social). Cette méthode a rapidement permis de donner un nouveau souffle au processus social européen en développant un dialogue et une convergence sur des objectifs communs dans un domaine qui a pendant longtemps relevé de la compétence exclusive des États membres. La MOC a en effet pour objectif premier de permettre l'échange des bonnes pratiques et d'assurer une meilleure coordination et convergence des politiques des États membres par rapport aux objectifs communs de l'Union. Mais en quoi consiste-t-elle exactement ?

Si l'on reprend les spécifications de la MOC telles qu'évoquées au Conseil de Lisbonne, on peut déterminer quatre étapes complémentaires dans ce processus de coordination :

1. la définition de lignes directrices (objectifs communs) pour l'Union, assortis d'un calendrier d'exécution à court, moyen et long terme, calendrier fixé par les États membres ;
2. la traduction de ces objectifs communs en politiques nationales et régionales (plans d'action nationaux) en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures tenant compte des diversités nationales et régionales ;
3. la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ainsi que des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, critères adaptés aux besoins des États membres et des divers secteurs afin de permettre la comparaison des meilleures pratiques ;
4. le suivi, l'évaluation et l'examen par les pairs afin que chacun puisse en tirer des enseignements.

On retrouve, dans ce processus, presque les mêmes étapes qui sont mises en œuvre dans le domaine de l'emploi (Stratégie européenne pour l'emploi). Cependant, les fameuses « lignes directrices pour l'emploi » sont remplacées par des « objectifs communs », qui se révèlent plus souples et moins directifs, et par rapport auxquels chaque État membre reste libre de donner, ou non, la priorité. Autre nuance par rapport à la stratégie pour l'emploi : l'accent est nettement moins mis sur le volet « amélioration des performances » et comparaison de celles-ci que sur celui de *l'amélioration de la situation* au sein de l'Union.

En décembre 2000 le Conseil européen de Nice a approuvé les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir fiche n° 3). En juin 2001, les quinze États membres ont remis leurs Plans d'action nationaux (voir fiche n° 6). La Commission a publié en octobre 2001 un projet de rapport conjoint d'évaluation de ces plans qui après discussion avec les États membres a abouti à la rédaction d'un Rapport conjoint. Sur la base, entre

autres, de ces contributions, la Présidence belge de l'Union européenne et le Comité de Protection Sociale ont fait adopter au Conseil de Laeken en décembre 2001 les indicateurs, ou du moins les bases de ceux-ci, qui seront utilisés pour l'évaluation entre pairs des progrès effectués dans la réalisation des objectifs.

La méthode ouverte de coordination a pour but de faire participer un nombre large d'acteurs. Dans le cadre de la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité pour la Protection sociale auditionne, lorsqu'il l'estime nécessaire, les organisations représentant les pauvres et les personnes exclues. Ces dernières ont d'ailleurs proposé un certain nombre d'indicateurs. Il a été admis que les futurs indicateurs devront être construits dans un dialogue avec les plus démunis et leurs organisations. Les acteurs publics locaux doivent pouvoir participer à ce dialogue. Toutefois, il s'agit également de suivre les engagements pris par les gouvernements nationaux. À titre d'exemple, nous indiquons les engagements chiffrés du Portugal. Ces engagements ne sont pas seulement nationaux ; leur respect pourra être vérifié également au niveau européen.

Plans d'action : les engagements du Portugal

(engagement pris par le gouvernement portugais dans son PAN)

Pour atteindre les orientations stratégiques, le Plan doit assumer les grands défis suivants :

- Éradiquer la **pauvreté infantile** avant 2010 ;
- Réduire le **taux de pauvreté** qui était de 23 % en 1995 à 17 % avant 2005 afin d'égaliser la moyenne européenne ;
- Réduire de 50 % la **pauvreté absolue** avant 2005 ;
- Mettre en place au cours des deux prochaines années cinquante « **Contrats de Développement Social Urbain** » visant la création de villes inclusives basées sur la convergence des moyens et des instruments nécessaires aux communautés territoriales urbaines et gérés de façon intégrée à partir des contributions des divers acteurs publics et privés nationaux, régionaux et locaux ;
- Lancer le programme « **Vie Rurale et Développement Social** » englobant les divers instruments et initiatives de développement local intégré des communautés rurales périphériques ;
- Assurer que dans un délai d'un an, toutes les personnes en situation d'exclusion sociale seront individuellement abordées par les services locaux d'action sociale dans la perspective de rapprochement actif visant la signature dans un délai d'un an d'un **contrat d'insertion sociale** adapté à leur situation concrète et impliquant, selon les cas, des mesures dans le domaine de l'éducation et la formation, l'emploi, l'habitat, la santé, la protection sociale, le revenu et l'accès aux services ;
- Réduire à trois mois le délai ci-dessus mentionné dans le cas d'**enfants et de jeunes**, impliquant toujours des mesures spécifiques en vue d'un retour à l'école ou à la formation initiale ;
- Mettre en place une **ligne téléphonique d'urgence** dûment articulée avec les **Centres d'Urgence Sociale des Districts**, fonctionnant en continu qui assurerait l'acheminement de toute personne en situation d'urgence – notamment les sans-abris, les personnes victimes de violence, les enfants en danger – vers les services de soins primaires et d'accueil.

FICHE 2 : DÉFINITIONS COMMUNES

Cela peut paraître étonnant, mais la décision de coordonner les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a entraîné un débat politique complexe sur les définitions à donner à la pauvreté, à l'exclusion sociale, ainsi que sur les objectifs les plus pertinents à poursuivre ensemble. La pauvreté n'est pas perçue – ni vécue – de la même manière à Lisbonne ou à Stockholm ; les objectifs à poursuivre ne sont pas « spontanément » les mêmes à Athènes et à Londres. La mise en œuvre d'une méthode de coordination entre les quinze nécessite dès lors un important travail d'harmonisation des définitions, des objectifs et des indicateurs d'évaluation.

Si la pauvreté peut être estimée sous l'angle des revenus, la question de l'exclusion sociale est dite multidimensionnelle, en ce sens qu'elle renvoie à une série de dimensions liées entre elles. Il n'est pas possible d'établir une relation mécanique entre des carences ou des caractéristiques négatives de ces dimensions et l'exclusion sociale. Tout au plus peut-on dire que le cumul à des degrés divers de ces aspects négatifs par des individus les place dans une situation de plus grand risque d'exclusion. Aux notions de pauvreté et d'exclusion, il convient également d'ajouter celle de précarité. La précarité se réfère à une sorte de stade intermédiaire, un monde fait d'incertitudes où une simple rupture professionnelle (perte d'emploi) ou personnelle (divorce, accident...) peut faire basculer une personne dans la pauvreté et l'exclusion.

Au niveau européen, la compréhension de la pauvreté et de l'exclusion sociale est encore complexifiée par le manque de consensus sur le rôle et l'importance relative des diverses dimensions liées à l'exclusion sociale. Ces divergences sont notamment le fait de traditions différentes dans les modèles sociaux et culturels des États membres. Ainsi, à une tradition anglo-saxonne approchant l'exclusion sociale sous l'angle des individus exclusivement, s'oppose une tradition 'continentale' envisageant plutôt en termes de groupes sociaux. Il n'existe, par conséquent, pas de concept commun aux Européens de ce qu'est l'exclusion sociale. Toutefois, au fil des ans un consensus s'est plus ou moins établi sur les domaines qu'il était important de considérer lorsque l'on parle d'exclusion sociale (logement, santé, éducation et formation...).

Il existe une définition de la pauvreté que l'on peut considérer comme commune puisqu'émanant de l'Union européenne. La définition 'officielle' de la pauvreté, adoptée dans le sillage des programmes de lutte contre la pauvreté, et qui est actuellement retenue comme référence au niveau européen par la Commission, apparaît officiellement pour la première fois dans une décision du Conseil du 19 décembre 1984 :

« par pauvre on entend les personnes, familles ou groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si limitées qu'elles sont exclues du niveau de vie minimal reconnu comme acceptable dans l'État membre où ils vivent. »

On peut y reconnaître la définition dite relative de la pauvreté. Selon cette définition, la pauvreté comporte plusieurs dimensions liées aux types de ressources considérées, elle peut concerner des personnes ou des groupes et elle dépend du niveau de développement moyen de chaque État membre.

Cette définition a été rendue opérationnelle par Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes) pour son utilisation dans un cadre européen en la rapportant à la notion de revenu comme seuil de référence : *un ménage est considéré comme pauvre lorsque son revenu le situe en dessous d'un certain niveau, connu en tant que ligne de pauvreté, et qui se situe à 60 % du revenu médian net standardisé par unité de consommation* (1). Le seuil de 60 % du revenu médian est utilisé comme référence par Eurostat depuis 1999, mais d'autres seuils peuvent être et sont considérés, aux niveaux nationaux notamment, ce qui induit parfois une certaine confusion.

Taux de pauvreté (60 % du revenu médian)

	Environ 20 %					Environ 15 %					Environ 10 %				
	<i>P</i>	<i>EL</i>	<i>I</i>	<i>IRL</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>A</i>	<i>UK</i>	<i>NL</i>	<i>L</i>	<i>S</i>	<i>DK</i>	<i>FIN</i>
1995	23	22	20	19	20	16	17	15	13	22	11	12	-	12	-
1996	22	21	20	19	19	17	16	14	14	18	12	12	-	10	8
1997	23	22	19	20	19	-	15	-	13	-	14	-	12	10	9

Source : Eurostat, ECHP.

Cette définition implique concrètement l'identification de la pauvreté à la pauvreté du revenu. La pauvreté est donc définie sur la base de la distribution des revenus, ce qui présente l'avantage apparent de la simplicité d'utilisation et de comparaison. Mais cette distribution n'est pas connue exactement et est évaluée sur la base de panels ou d'enquêtes, dont les divergences de définitions et de méthodes conduisent à des valeurs sensiblement différentes. D'autres approches de la pauvreté existent également, selon qu'on la considère sous un angle subjectif ou administratif, ou encore liée aux conditions de vie, ou au cumul de désavantages sociaux dans divers domaines d'intégration à la société (2).

Seule la pauvreté, contrairement à la précarité et l'exclusion, fait l'objet d'une mesure chiffrée. Si l'on peut établir quantitativement un taux de pauvreté, il est impossible de construire un taux d'exclusion. On ne peut que tenter d'identifier le nombre de personnes souffrant de chacune des dimensions particulières d'exclusion (faible éducation et/ou formation, mauvaise qualité de logement, mauvaise santé...) sans pouvoir établir le cumul de ces dimensions pour les individus. L'approche politique de l'exclusion sur la base d'indicateurs ne peut donc se faire que de manière indirecte.

(1) Le revenu est standardisé sur la base d'une échelle d'équivalence (OCDE modifiée) qui tient compte de l'économie d'échelle dans la consommation dont bénéficient les membres supplémentaires du ménage (unités de consommation) et il est exprimé au niveau européen en standards de pouvoirs d'achats. On utilise les PPA (parités de pouvoir d'achat) pour convertir chaque unité monétaire d'un État membre en une monnaie commune, le SPA (standard de pouvoirs d'achats) dont chaque unité permet d'acheter la même quantité de biens et services dans les divers États membres au cours d'une année donnée.

(2) Pour de plus amples informations sur les diverses méthodes de compréhension de la pauvreté et l'exclusion sociale voir le rapport de l'Observatoire social européen : « Indicateurs monétaires et non monétaires de pauvreté et d'exclusion sociale dans une perspective européenne », disponible sur le site Internet de l'OSE (<http://www.ose.be>).

FICHE 3 : **OBJECTIFS COMMUNS**

En décembre 2001, le Conseil européen de Nice a approuvé les objectifs communs de l'Union dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, donnant ainsi le véritable coup d'envoi du processus de la MOC dans ce domaine. La mise en place d'objectifs communs constitue la première étape de la MOC. Ces objectifs ont été mis au point dans le cadre des travaux de l'actuel « Comité de protection sociale ».

Les objectifs ainsi définis tentent de tenir compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi que de la complexité des formes qu'elles peuvent prendre. Cette multidimensionnalité implique qu'il est nécessaire de mettre en œuvre un large éventail de politiques afin de réaliser les objectifs dans le cadre de cette stratégie, tout en reconnaissant la prédominance de l'emploi et de la protection sociale au sein de celles-ci. Chaque État membre a la latitude de mettre en avant diverses dimensions selon ses spécificités nationales. Il s'agit donc d'un ensemble souple et peu contraignant. Ces objectifs communs sont regroupés en quatre objectifs génériques :

1. promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services :

Volet A : emploi

- en favorisant l'accès à un emploi durable et de qualité
- en mettant en place pour les personnes vulnérables des parcours d'accompagnement vers l'emploi et en mobilisant les politiques de formation
- en favorisant l'articulation entre vie professionnelle et familiale
- en utilisant les possibilités d'insertion de l'économie sociale
- en prévenant les ruptures professionnelles par le développement de la capacité d'insertion professionnelle

Volet B : ressources, droits, biens et services

- en organisant les systèmes de protection sociale afin qu'ils :
 - assurent à tous les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine
 - aident à surmonter les obstacles à l'emploi en assurant que l'accès à l'emploi se traduise par un revenu accru et en favorisant la capacité d'insertion professionnelle
- en mettant en place des politiques d'accès de chacun à un logement décent, aux soins de santé, à l'éducation, la justice...

2. prévenir les risques d'exclusion :

- en veillant à l'égalité pour tous du bénéfice que peut apporter le potentiel de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication
- en mettant en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions

d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion.

- En préservant les solidarités familiales sous toutes leurs formes

3. agir pour les plus vulnérables :

- en favorisant l'intégration sociale des femmes et des hommes risquant, notamment en raison de leur handicap ou de leur appartenance à un groupe social éprouvant des difficultés particulières d'insertion, de se trouver confrontés à des situations de pauvreté persistante ;
- en éliminant les situations d'exclusion sociale frappant les enfants pour leur donner toutes les chances d'insertion ;
- en développant des actions globales en direction des territoires confrontés à l'exclusion.

4. mobiliser l'ensemble des acteurs :

- en favorisant, selon les pratiques nationales, la participation et l'expression des personnes exclues sur leur situation et sur les politiques et actions menées à leur égard ;
- en assurant l'intégration de la lutte contre l'exclusion dans toutes les politiques par la mobilisation conjointe des autorités politiques aux niveaux national, régional et local ;
- en développant des procédures et structures de coordination appropriées
- en adaptant les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion et en sensibilisant à ces besoins les acteurs de terrain
- en promouvant le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés (partenaires sociaux, ONGs, services sociaux).
- en encourageant la responsabilité et l'action de tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- en favorisant la responsabilité sociale des entreprises.

Les États membres, invités à mettre en œuvre les politiques impliquées par la concrétisation de ces objectifs aux niveaux national et régional, ont donc remis des Plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en juin 2001.

Comme on peut le constater, les services sociaux sont clairement concernés par l'objectif 4 car ils doivent prendre part au processus et au dialogue en tant qu'acteurs sociaux et donc se structurer en tant que tels. De plus, un rôle spécifique leur est attribué car ils doivent améliorer leur adaptation aux besoins spécifiques des personnes pauvres et exclues. Les services sociaux sont un acteur clé à cet égard : ils sont à la jonction entre la demande et l'offre de tels services et donc les mieux à même d'identifier les problèmes. Cette amélioration implique, entre autres, un accroissement de l'efficacité de l'accès des personnes pauvres et exclues aux services notamment par la réduction des 'obstacles' administratifs ou autres, à la prise effective des droits ainsi qu'à la réduction des délais d'attente qui peuvent avoir des conséquences sérieuses pour les personnes, ces services constituant souvent le « dernier filet de la protection sociale ». La dimension relative à la sensibilisation des acteurs de terrain aux problèmes spécifiques des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale implique également un effort supplémentaire, en termes de formation notamment. La progression dans le cadre de cet objectif dépend des services sociaux eux-mêmes mais aussi bien évidemment du niveau politique car l'amélioration des services ou la formation spécifique dépend largement des moyens financiers et humains qui y seront consacrés.

FICHE 4 : **INDICATEURS COMMUNS**

La définition d'indicateurs sur lesquels appuyer la comparaison entre États membres des dimensions clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale est une question centrale dans le processus de la MOC. C'est également le chaînon indispensable pour la concrétisation de la dernière étape de la MOC qui doit permettre d'atteindre l'objectif final de celle-ci : l'éradication, ou du moins la réduction sensible, de la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne.

Les raisons justifiant l'utilisation d'indicateurs ainsi que l'examen régulier des performances structurelles s'ancrent dans une double nécessité : on veut, d'une part, pouvoir suivre les progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs et de mise en œuvre des politiques et, d'autre part, être à même d'évaluer l'efficacité de ces politiques. Il est indispensable de disposer d'indicateurs structurels de référence permettant l'étalonnage (benchmarking) des performances relatives dans le cadre du processus de coordination et de suivi des politiques au niveau européen. Toutefois, pour pouvoir tirer parti de ces instruments, il est nécessaire de disposer d'indicateurs fiables, comparables dans le temps et dans l'espace, pour tous les États membres, pour l'ensemble de l'Union et pour les pays choisis comme références, ce qui est parfois loin d'être une tâche aisée.

En outre, si l'évaluation quantitative des progrès dans la réalisation des objectifs et la mise en œuvre des politiques est relativement aisée à réaliser, même si elle demande un travail statistique important, l'évaluation de l'efficacité des politiques menées est beaucoup plus difficile, notamment parce qu'elle exige une perception claire du lien pouvant exister entre les actions utilisées pour activer les politiques et des résultats quantifiables représentatifs du produit de ces actions. Or cette évaluation ne peut être réalisée complètement qu'après la fin des actions, quand les données finales sont disponibles. C'est pourquoi les indicateurs proposés dans un premier temps seront plutôt des indicateurs de performance orientés vers l'évaluation des progrès réalisés que vers l'évaluation de l'efficacité des politiques entreprises.

D'ailleurs, les indicateurs peuvent être répartis en trois niveaux hiérarchiques liés à la nature de leur utilisation.

- Le premier niveau concerne un nombre limité d'indicateurs « européens » jugés essentiels et pour lesquels un agrément existe entre États membres pour leur utilisation comparative.
- Le second niveau est fait d'un plus grand nombre d'indicateurs que chaque État membre juge nécessaire pour informer sur une dimension importante au niveau national. Ces indicateurs sont nationaux mais certains d'entre eux peuvent éventuellement passer au niveau 1, s'il y a agrément.
- Le troisième niveau contient un nombre beaucoup plus élevé d'indicateurs purement nationaux qui informent sur le suivi de mesures politiques spécifiques ou de dimensions très particulières à un pays.

Pour ce qui concerne les acteurs sociaux et locaux, ce sont bien entendu les indicateurs de niveau 3, c'est-à-dire nationaux ou subnationaux, qui doivent être visés. Ces derniers indiquent les perceptions et les enjeux liés à un contexte particulier. Ils peuvent toutefois aussi être utilisés comme indiquant des problèmes émergents. Dans ce cas, il est nécessaire de vérifier si ce nouveau problème est seulement local, régional ou européen.

Un certain nombre de contraintes techniques sont liées à l'utilisation de ces indicateurs (cf. Annexe II). Ce qui nous permet de constater que la définition d'indicateurs pertinents s'avère nettement plus complexe dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale que dans le domaine de l'emploi. Étant donné le caractère extrêmement multidimensionnel de la question de la pauvreté et l'exclusion, il est nettement plus difficile d'établir des indicateurs en nombre limité qui reflètent de manière satisfaisante des points clés de la question, comme le taux de chômage ou d'emploi peut le faire dans le cadre de l'emploi. S'il est possible de disposer d'un indicateur global pour la pauvreté en la ramenant à sa dimension essentielle, celle des revenus, et par conséquent de déterminer un 'taux de pauvreté' monétaire, il est par contre impossible de préciser un 'taux d'exclusion sociale' étant donné le grand nombre de dimensions distinctes et cumulatives que peut recouvrir ce concept pour les individus.

Les services sociaux et administratifs, de par leur contact privilégié avec les personnes en risques de pauvreté et d'exclusion, sont un élément important de la chaîne de collecte des informations. Ils ont donc aussi un rôle à jouer dans l'amélioration de l'information disponible sur l'accès aux droits et services.

FICHE 5 : INDICATEURS STRUCTURELS DE COHESION SOCIALE

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a abouti à la fixation de l'objectif stratégique global pour l'Union européenne de devenir d'ici 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » (3). Afin de pouvoir évaluer et examiner régulièrement l'évolution des progrès accomplis pour réaliser cet objectif à partir d'indicateurs structurels définis de commun accord le Conseil a invité la Commission à élaborer chaque année un rapport de synthèse sur les progrès réalisés dans quatre domaines clés de cette stratégie : *l'emploi, l'innovation, les réformes économiques et la cohésion sociale*. C'est bien évidemment le domaine relatif à la cohésion sociale qui contient la problématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. A ces quatre domaines clés est rajouté un domaine de *contexte économique général*.

Après avoir établi une première liste d'indicateurs en septembre 2000, la Commission a soumis une nouvelle communication en octobre 2001 concernant 36 indicateurs dont 6 dans le domaine de la cohésion sociale. Un cinquième domaine clé concernant *l'environnement (aspects environnementaux du développement durable)* a été introduit.

Ce premier socle de six indicateurs de référence en ce qui concerne la cohésion sociale reprend les indicateurs suivants :

1. ***la répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus)*** qui est le rapport entre le revenu cumulé des 20 % les plus riches et le revenu cumulé des 20 % les plus pauvres. Il permet de mesurer l'inégalité de la répartition des revenus dans un pays;
2. ***les taux de pauvreté avant et après transferts sociaux*** qui mesurent le pourcentage de la population qui se trouve en dessous du seuil de pauvreté (60 % du revenu disponible médian). Ce double indicateur fournit donc une mesure de l'étendue de la pauvreté et de l'impact des transferts sociaux (à l'exclusion des pensions) ;
3. ***la persistance de la pauvreté*** soit la proportion de la population se situant continûment en dessous du seuil de pauvreté pendant une période de trois ans et plus, ce qui donne une idée de la gravité du problème de la pauvreté et de sa dynamique ;
4. ***la cohésion régionale*** mesurée par le coefficient de variation des écarts régionaux du PIB/habitant qui donne une idée des disparités régionales ;

(3) Conclusions de la présidence portugaise, Lisbonne, mars 2000.

5. *le taux de chômage de longue durée* en tant que reflet des problèmes structurels affectant le marché du travail et du risque d'érosion des compétences qu'il implique ayant ainsi des effets sur l'employabilité et le risque d'exclusion sociale ;
6. *le nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque* qui est un indicateur de l'investissement dans les ressources humaines, s'appuyant sur la nécessité pour les jeunes quittant l'école de disposer d'un bon niveau d'éducation de base pour renforcer leur employabilité et assurer leur intégration sociale.

L'on constatera à la lecture de la fiche suivante que bon nombre de ces indicateurs ont été repris comme indicateurs clés dans le domaine de la pauvreté et l'exclusion sociale.

Mais si les indicateurs peuvent être communs aux deux processus il faut toutefois prendre garde à un certain manque de cohérence qui peut apparaître dans la définition et le contenu des indicateurs. En toute logique, et tel que c'est reconnu dans le document de la Commission, c'est le Comité de protection sociale qui est l'acteur chargé de développer les indicateurs structurels de cohésion sociale. Il a toutefois bien du mal à s'imposer face aux acteurs purement économiques comme le Comité de politique économique, qui travaille pour le Conseil Économique et Financier (ECOFIN) et qui a la mainmise sur la définition des indicateurs structurels. Cela explique par exemple pourquoi l'indicateur 4 de cohésion régionale s'appuie toujours sur le PIB/habitant alors que cette notion avait été rapidement abandonnée dans le cadre des travaux du groupe indicateurs du Comité de protection sociale au profit de la variation régionale des taux de chômage puis enfin de celle des taux d'emploi. Cet élément a été relevé au dernier Conseil emploi et affaires sociales de ce 3 décembre (4) qui a notamment constaté que « (...) pour ce qui concerne les indicateurs de cohésion sociale, des divergences existent entre les travaux du Comité de la protection sociale et la Communication de la Commission, et insiste sur la nécessité de veiller à la cohérence entre les indicateurs sectoriels et les indicateurs structurels de l'UE ; » Le Conseil engage par conséquent la Commission à tenir compte des travaux du Comité de protection sociale sur différents points (5) ainsi qu'à ajouter un septième indicateur structurel de cohésion sociale qui soit relatif à la santé afin de mieux rendre compte du caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale. La nécessité de rectifier le déséquilibre entre les divers acteurs participant au processus de définition des indicateurs structurels est évoquée dans le dernier point sur ce chapitre dans les conclusions du Conseil qui « demande au Comité de l'emploi et au Comité de la protection sociale de continuer de coordonner leurs travaux dans ce domaine et de veiller à assurer une coordination efficace avec les travaux du même ordre que pourraient mener la Commission, d'autres comités ou groupe d'experts, tels que le Comité de politique économique. »

Le Conseil souligne également l'importance des discussions menées au sein du Comité de l'emploi et de celui de protection sociale car elles offrent aussi la possibilité d'associer les partenaires sociaux et le cas échéant les organisations non gouvernementales. Nous revenons ici à la nécessité de faire participer le plus possible les divers acteurs aux différents stades de la MOC que nous avons évoquée et évoquerons encore plusieurs fois dans ce document.

(4) 2392^{ème} session du Conseil Emploi et Politique Sociale, Bruxelles 3 décembre 2001, document 14762/01.

(5) Utiliser les définitions du Comité de protection sociale pour les indicateurs « taux de pauvreté » et « cohésion régionale » ; utiliser la terminologie du Comité de protection sociale qui ne parle pas de pauvreté mais de « risque de pauvreté » ; ainsi que souligner systématiquement que le seuil de 60% du revenu médian n'est qu'un des indicateurs de seuils de bas revenus parmi d'autres (40-50-70%) afin qu'il ne soit pas identifié comme taux de pauvreté.

Si ces six indicateurs utilisés pour le suivi de la stratégie de Lisbonne constituent un point de départ, il est néanmoins nécessaire d'en considérer un nombre nettement plus grand et se rapportant à des domaines diversifiés pour approcher une image un tant soit peu complète des phénomènes complexes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Un premier travail en ce sens a été réalisé par le Comité de protection sociale qui a pour charge de définir plus précisément les indicateurs à utiliser dans le cadre de la MOC sur la pauvreté et l'exclusion sociale (voir fiche suivante), indicateurs qui sont ceux qui nous intéressent prioritairement dans le contexte de ce document.

FICHE 6 : QUELS INDICATEURS DE PAUVRETÉ ET D'EXCLUSION SOCIALE ?

Le Comité de Protection sociale, nouvel acteur apparu au début de cette année, est composé de représentants des États membres et a pour mission principale de réfléchir sur les questions relatives à la protection sociale afin d'appuyer les décisions du Conseil européen. Il a notamment été chargé de déterminer quels seraient les indicateurs à utiliser pour le suivi de la méthode ouverte de coordination sur la pauvreté et l'exclusion sociale et de faire avant le Conseil de Laeken en décembre 2001 des propositions sur ces indicateurs. Il s'est, à cet effet, doté d'un « groupe indicateurs » qui a remis récemment une première liste des indicateurs à utiliser pour le suivi de la méthode ouverte de coordination, indicateurs qui ont été adoptés en décembre 2001 au Conseil de Laeken. Ces indicateurs sont les suivants :

Indicateurs de niveau 1

- 1A taux de bas revenus après transferts sociaux selon l'âge et le genre
- 1B taux de bas revenus après transferts sociaux selon l'activité la plus fréquente
- 1C taux de bas revenus après transferts sociaux selon le type de ménage
- 1D taux de bas revenus après transferts sociaux selon le statut par rapport au logement (propriétaire ou locataire)
- 1E seuils de bas revenus (valeurs illustratives en SPA, euros et monnaie nationale)
- 2. inégalité de distribution des revenus (revenu des 20 % les plus riches par rapport 20 % les plus pauvres)
- 3. persistance dans les bas revenus (2 ans et plus sous le seuil de bas revenus)
- 4. écart médian relatif de bas revenus par rapport au seuil de bas revenus (60 %)
- 5. cohésion régionale : coefficient de variation régionale des taux d'emploi
- 6. taux de chômage de longue durée
- 7. personnes vivant dans des ménages sans emploi
- 8. jeunes quittant prématurément l'école
- 9. espérance de vie à la naissance
- 10. état de santé perçu selon le niveau de revenus

Indicateurs de niveau 2

- 11. dispersion autour du seuil de bas revenus (40-50-70 % revenu médian)
- 12. taux de bas revenus ancré dans le temps
- 13. taux de bas revenus avant transferts sociaux
- 14. coefficient de Gini d'inégalité des revenus
- 15. persistance dans les très bas revenus (inférieurs à 50 % du revenu médian)
- 16. part relative du chômage de longue durée
- 17. taux de chômage de très longue durée (2 ans et plus)
- 18. personnes faiblement éduquées.

Cette liste d'indicateurs est une base de travail mais les travaux du groupe Indicateurs sont appelés à se poursuivre. Il est en effet nécessaire d'envisager d'autres indicateurs se rapportant à des domaines diversifiés pour approcher une image un tant soit peu complète des phénomènes complexes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pensons, en effet aux domaines de l'éducation et la formation, au logement de mauvaise qualité et précaire, ainsi qu'aux sans-abri, à la santé, à l'environnement de vie (quartiers dégradés, zones isolées), à l'information et la communication, à la justice et la sécurité, aux loisirs et la culture, à des groupes particulièrement exposés (handicapés, minorités ethniques...). L'ensemble des domaines doit être envisagé tant sous l'angle de l'accès aux droits et services que du coût de ceux-ci.

Cette nécessité de considérer des indicateurs se rapportant à de multiples dimensions a été rappelée par le Réseau européen des associations luttant contre la pauvreté (EAPN) qui a fait récemment des propositions concernant les indicateurs qu'il souhaiterait voir utiliser. Cette proposition illustre aussi le rôle et l'implication des acteurs dans le processus de la MOC.

Pour EAPN, les meilleurs indicateurs sont ceux qui permettent de mesurer les changements dans la vie quotidienne des personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale. De tels indicateurs ne peuvent être déterminés que par une méthode participative, associant les personnes concernées à des travaux de recherche menés avec rigueur. De plus, les indicateurs qui seront choisis en décembre prochain doivent être intimement liés aux objectifs adoptés à Nice. Ils doivent donc refléter les résultats des politiques publiques dans la mise en œuvre de l'accès aux droits, ressources et services tels que le revenu, le travail, l'éducation et la formation, le logement, les soins de santé et la vie familiale. Ces indicateurs sont les suivants :

Pauvreté

1. Taux et intensité de la pauvreté avant et après impôts et transferts sociaux
2. Persistance de la pauvreté
3. Pourcentage des ménages rencontrant un nombre x de difficultés de conditions de vie sur une liste à élaborer
4. Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages pauvres après impôts et transferts sociaux
5. Pourcentage d'enfants placés issus de ces ménages pauvres rapporté au pourcentage d'enfants placés issus de l'ensemble des ménages

Ces données devraient permettre de distinguer les différents types de ménages (familles monoparentales, etc.)

Emploi

6. Taux de chômage de longue durée (un an et plus)
7. Taux de chômage de très longue durée (trois ans et plus)
8. Indicateurs de travail précaire :
 - Taux d'emploi durable (emploi stable depuis six mois)
 - Taux de temps partiel contraint

Éducation/Formation

9. Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque
10. Jeunes quittant l'école sans aucune qualification de base
11. Taux d'illettrisme

Santé

12. Nombre de personnes n'ayant pu avoir accès à des soins de santé, faute de moyens (faute de moyens financiers ou faute d'une offre accessible adéquate), au cours de l'année écoulée
13. Nombre de personnes ayant connu des périodes de faim au cours de l'année écoulée

Logement/Habitat

14. Nombre de personnes vivant sans logement, qu'elles soient à la rue, logées chez des parents ou amis, hébergées dans des centres
15. Nombre de personnes logées dans un logement insalubre ou surpeuplé
16. Nombre de personnes n'ayant pas eu pendant au moins un mois l'eau ou l'électricité.

FICHE 7 : LES PLANS D'ACTION NATIONAUX

Les Plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (« PANinc ») constituent la seconde phase de la MOC pauvreté. Ils sont la transposition effective par les États membres des objectifs communs. Sur la base des objectifs communs agréés à Nice, les États membres ont conçu des plans nationaux d'une durée de deux ans (2001-2003) permettant de mettre en œuvre aux niveaux nationaux et régionaux les objectifs communs.

La mise au point de tels plans globaux a été une grande nouveauté dans bon nombre d'États membres et a nécessité une mise en œuvre énergique, notamment dans les pays fortement décentralisés où les multiples compétences politiques concernées par le grand nombre de dimensions à considérer pour l'exclusion sont réparties entre différents niveaux de pouvoir. Le temps octroyé pour la remise de ces plans était aussi assez bref puisque moins de six mois se sont écoulés entre l'agrément des objectifs et la remise des plans concrets. Certains des plans remis en juin 2001 présentent par conséquent un certain manque de cohésion et de vision stratégique. Ils décrivent essentiellement les mesures et programmes existants plutôt que de nouvelles approches et mesures politiques. Gageons que les prochains plans d'action nationaux en 2003 seront le fruit d'une réflexion plus globale et d'un processus de consultation plus approfondi des divers acteurs tels que les partenaires sociaux ou la société civile.

La Commission a procédé à une première analyse et a publié un rapport préliminaire en octobre 2001 décrivant les principales tendances des plans. Ce rapport a ensuite été discuté avec les divers États membres et a mené à la rédaction d'un **Rapport conjoint** (6) qui a été formellement adopté au Conseil Affaires sociales du 3 décembre 2001 à Bruxelles. Ce rapport servira aussi à apporter un fondement plus concret au rapport global qu'établit la Commission tous les ans (Rapport de printemps) pour établir les progrès réalisés par l'Union dans la concrétisation de la stratégie globale fixée au Conseil de Lisbonne (7), dont la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'est qu'une partie. Ce rapport se compose de trois parties : une analyse d'ensemble, une analyse des plans nationaux, et une annexe statistique. Il est impossible dans le cadre de ce document de présenter exhaustivement ce volumineux rapport, qui constitue une grande première au niveau européen. Toutefois, certains points clés de convergence dans la compréhension et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne méritent d'être soulignés. Il s'agit de la mise en évidence des *facteurs de risques* de pauvreté et d'exclusion sociale, des *changements structurels* pouvant aggraver le phénomène ainsi que des *défis majeurs* qui doivent être relevés par les politiques sociales des États membres pour réduire fortement la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi des *différentes approches politiques* de la question au niveau européen.

(6) Commission européenne, 2001, Rapport conjoint sur les plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_fr.htm).

(7) Voir fiche sur les indicateurs structurels.

Facteurs de risques

Les divers plans identifient un certain nombre de facteurs qui contribuent à créer les conditions de vulnérabilité à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sociale, surtout s'ils se cumulent. Ces facteurs sont :

- Insuffisance/inadéquation des revenus
- Chômage de longue durée
- Emploi de faible qualité et/ou absence d'expérience professionnelle
- Insuffisance du niveau d'éducation et illettrisme
- Appartenance à une famille vulnérable
- Handicap
- Mauvaise santé
- Appartenance à une zone souffrant de désavantages multiples
- Conditions de logement précaires et absence de logement (sans-abri)
- Immigration, minorités, racisme et discrimination
- Croisement et cumuls des divers facteurs : nécessité de briser la spirale de la pauvreté et l'exclusion sociale récurrente en évitant qu'elle se transmette d'une génération à l'autre

Changements structurels

Divers changements structurels font peser de nouveaux risques d'exclusion sur les plus vulnérables. Ceux-ci sont mis en avant dans plusieurs plans, de même que la nécessité d'y trouver de nouveaux remèdes. Ces changements structurels sont principalement :

- La transformation profonde et structurelle du marché du travail consécutive à l'accélération du changement économique et de la mondialisation ;
- L'avènement rapide de la société de la connaissance et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- L'augmentation des taux de dépendance démographique résultant de la hausse de l'espérance de vie et de la baisse de la natalité ;
- La tendance à plus de diversité ethnique, culturelle et religieuse, consécutivement aux flux migratoires et à l'accroissement de la mobilité au sein de l'Union ;
- L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et les changements dans la structure des ménages.

Enjeux majeurs pour les politiques sociales

Le Rapport conjoint souligne le défi essentiel pour les politiques publiques des États membres que constitue la nécessité d'assurer des systèmes de distribution des chances et des ressources répondant aux besoins des individus les plus vulnérables et leur garantissant l'effectivité de leurs droits fondamentaux. Huit enjeux majeurs sont mis en exergue :

- développer un marché du travail favorable à l'inclusion et faire de l'emploi une opportunité et un droit pour tous ;
- garantir des ressources et des revenus adéquats permettant un niveau de vie décent ;
- lutter contre les inégalités devant l'éducation ;
- préserver la solidarité familiale et protéger les droits de l'enfant ;
- donner un logement décent à tous ;
- régénérer les zones souffrant de désavantages multiples ;
- garantir un accès égal à des services de qualité (services de santé, transports, garde, loisirs, services sociaux, culturels et juridiques) ;
- améliorer la mise en œuvre et la fourniture des services, dont les services sociaux.

Parmi les enjeux majeurs relevés dans les plans d'action nationaux, on soulignera le rôle des services sociaux. Selon la Commission, la fourniture et la mise en œuvre des services sociaux ne relèvent pas exclusivement d'un ministère des Affaires sociales mais implique tout un ensemble d'autres acteurs, publics et privés, locaux et nationaux. Selon les PANinc, quatre enjeux sont à considérer pour améliorer la mise en œuvre des services sociaux :

- trouver des solutions aux problèmes de fragmentation et de cloisonnement de la prise de décision et de la mise en œuvre des politiques aux niveaux national et local, notamment en intégrant mieux les divers domaines politiques et en complétant les plans nationaux par des approches intégrées aux niveaux local et régional ;
- discuter de la question du lien entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux, surtout dans les États membres à forte composante régionale ;
- améliorer les politiques et programmes qui paraissent trop opaques et rigides et réduire le fossé séparant les plus pauvres et exclus des structures démocratiques ;
- mobiliser tous les acteurs et construire un soutien public aux politiques et programmes œuvrant pour une société plus inclusive.

Des approches politiques diversifiées

Les plans d'action reflètent la différenciation entre les systèmes sociaux au sein de l'Union et les approches de la question. Deux éléments explicatifs semblent toutefois ressortir pour éclairer ces diverses approches.

Le premier est à chercher dans la différence de nature entre les systèmes de protection sociale des États membres. La perception de la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale est elle-même différenciée. Ainsi, certaines approches visent à rendre les politiques et services de base plus adaptés, plus abordables et plus accessibles, à en promouvoir l'universalité en termes de couverture de la population, d'amélioration de la connaissance et de l'utilisation des dispositifs, et accroître leur efficacité. D'autres se font plutôt en termes d'égalité des chances et tendent à s'attaquer à des obstacles et/ou handicaps particuliers qui peuvent être surmontés par la mise en œuvre de mesures adéquates. D'autres encore sont plus axées sur le concept de solidarité et cherchent à compenser les handicaps irrémédiables ou difficilement surmontables.

Le second élément explicatif réside dans la structure politique des pays, notamment leurs degrés de décentralisation. Des pays comme la Belgique, mais aussi l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Royaume-Uni et l'Espagne ont des structures fortement décentralisées qui impliquent que tout ou partie des divers domaines de compétences des politiques à mettre en œuvre (santé, éducation, aide sociale...) sont également répartis entre des autorités régionales et locales. Cela présente l'avantage d'une meilleure adaptation attendue des stratégies aux différences régionales et aux besoins locaux ainsi que d'une facilité supposée de la mobilisation et la participation des acteurs (8). Mais cela présente aussi la complexité particulière d'intégrer dans un ensemble commun cohérent les politiques et objectifs nationaux, régionaux et locaux.

(8) Cette nécessité d'intégrer les dimensions locales et régionales est toutefois reconnue par la majorité des États membres qui s'accordent sur la nécessité de compléter les plans nationaux par des approches intégrées au niveau régional et local.

La mise en œuvre des politiques et objectifs

Le principal enjeu commun à tous les plans n'est pas seulement d'élaborer de meilleures politiques, mais surtout d'en améliorer la mise en œuvre. L'amélioration de l'efficacité des services dépend en partie de l'évaluation des politiques mises en place pour assurer cette amélioration. C'est à ce stade qu'intervient normalement ce qui doit être le but final de la méthode ouverte de coordination, à savoir l'évaluation entre pairs des progrès réalisés dans les objectifs, mais surtout l'identification et l'échange des 'bonnes pratiques' afin de pouvoir progresser à partir de l'expérience des autres. Cependant la jeunesse du processus ainsi que le délai rapide de mise en œuvre des plans après l'adoption des objectifs communs en décembre 2000 font que l'identification de bonnes pratiques, mais aussi d'objectifs chiffrés clairs par rapport auxquels vérifier les progrès accomplis, est un des points faibles du processus à l'heure actuelle. Ainsi que le souligne la Commission : *« il n'a pas été possible d'identifier des exemples de bonnes pratiques dans la mesure où, en l'état actuel, les politiques et les programmes dans les États membres ne font généralement pas l'objet d'une évaluation rigoureuse. (...) Un défi important pour la prochaine étape du processus sur l'inclusion sociale sera de s'assurer que les États membres analysent plus minutieusement l'efficacité de leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris du point de vue financier. »* (pg 4)

S'il s'avère complexe d'identifier clairement des bonnes pratiques, certains éléments de celles-ci peuvent être mis en avant pour ce qui concerne l'amélioration des services (politiques et services proches des citoyens, approche globale, transparence des procédures décisionnelles et des voies de recours ou d'appel ; qualité de l'accueil, partenariat entre les différents acteurs, etc.).

La promptitude avec laquelle les plans ont dû être remis a également eu pour effet le caractère limité du dialogue avec les divers acteurs sociaux pour la constitution de ces plans. Si la forme et l'intensité du dialogue peuvent varier en fonctions des quatre caractéristiques déjà évoquées précédemment à propos de la manière dont les stratégies étaient présentées dans les plans, notamment le degré de (dé) centralisation, il semble néanmoins que ce soit un point important qui reste à développer pour les prochains plans. La mobilisation de tous les acteurs et donc le dialogue sont les conditions fondamentales du succès de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela implique la mise en place et/ou une meilleure mobilisation des structures de dialogue existantes.

Ce point essentiel, une priorité européenne, est à l'évidence l'un des axes de développement futur à suivre par la Belgique pour son prochain plan. Les services sociaux, en tant qu'acteurs de ce dialogue indispensable, ont leur rôle à jouer pour contribuer à l'amélioration du prochain plan d'action national. Il est donc aussi nécessaire qu'un nouveau dialogue interne s'établisse entre les services sociaux, dialogue qui intègre cet élargissement du cadre national au contexte européen, afin que chacun apporte sa contribution à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'amélioration de la mise en œuvre et de la fourniture des services sociaux, qui est reconnue comme un des enjeux majeurs au niveau européen, passe également par une amélioration de la mobilisation de tous les acteurs et notamment des services sociaux.

FICHE 8 : **LE PLAN BELGE**

Genèse du plan

Le Plan belge d'action pour l'inclusion⁽⁹⁾ n'est pas la première initiative prise dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique. Le **Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)** réalisé en 1994 a constitué une étape importante car il a permis de mettre en évidence l'existence récurrente d'un certain nombre de laissés-pour-compte dans notre pays malgré l'existence d'un réseau perfectionné de sécurité sociale et de régimes d'allocations sociales. Ce Rapport a aussi permis l'instauration d'un dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté et les associations qui les représentent. Il en a résulté une liste de manquements et de dysfonctionnements relatifs à la réalisation de leurs droits dans tous les domaines politiques. Le suivi des actions entreprises dans le cadre de ce RGP a été prévu et fait régulièrement l'objet d'un rapport d'avancement. Le dernier rapport (mars 2001) est d'ailleurs fourni en annexe du Plan national d'inclusion.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale suppose une approche intégrée dans les divers domaines de la vie et de la politique. Dans la structure fédérale qui caractérise la Belgique, où les compétences sont réparties à différents niveaux politiques, une coopération active et une coordination entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions et les pouvoirs locaux, sont requises.

En Belgique, la coordination de la politique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est assurée par trois acteurs :

- le ministre fédéral de l'Intégration sociale, qui est compétent pour la coordination de la politique ;
- la Conférence interministérielle de l'intégration sociale où se rencontrent les ministres compétents des divers gouvernements ;
- le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, qui est géré communément. Il constitue une plate-forme où se croisent les associations représentatives des pauvres et les responsables politiques, les fonctionnaires et les membres du monde académique.

Cette coordination a été formalisée dans l'*Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté*, signé en 1998.

(9) Le lecteur intéressé pourra trouver le Plan d'action belge sur Internet aux adresses suivantes :

PANinc en français :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001be_fr.pdf

PANinc en néerlandais :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001be_nl.pdf

Suite au Sommet de Lisbonne qui a lancé la MOC sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une Conférence intergouvernementale (CIG) a été mise en place. Cette CIG réunit tous les gouvernements de la Belgique autour d'une même table. Ainsi le plan belge aura-t-il nécessité la concertation de pas moins de 6 gouvernements et 30 ministres. Au sein de la CIG, 6 groupes de travail concrétisent les résolutions européennes : la société de l'information, la politique scientifique, l'emploi, l'enseignement, l'économie, les finances et les affaires sociales. Le Programme d'action pour l'inclusion sociale a été rédigé par la commission du suivi des affaires sociales.

Ce premier PANinc traite en priorité les domaines de base relevés à Lisbonne : l'emploi, l'enseignement et la formation, le logement et le revenu. Le prochain plan devrait aborder d'autres domaines comme la culture ou la justice.

Diagnostic de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Belgique

Le plan belge contient une section approfondie concernant les indicateurs. La Belgique a tenu à clairement inscrire sa démarche dans le contexte européen et a par conséquent privilégié le choix d'indicateurs provenant de sources comparables au niveau de l'Union. Ceux-ci concernent principalement les domaines des revenus, l'emploi, le logement, la santé, l'éducation et l'intégration sociale. Un certain nombre d'indicateurs sont reconnus comme étant à développer dans plusieurs domaines. Nous renvoyons le lecteur intéressé au plan lui-même pour une description complète de la situation belge. Toutefois, certains résultats intéressants concernant la pauvreté et les revenus méritent d'être envisagés.

Le diagnostic du plan révèle l'efficacité du système de protection sociale en Belgique. En 1997, sans les transferts provenant de la Sécurité sociale et de l'aide sociale, pratiquement 1 Belge sur 2 (47 %) aurait eu un bas revenu et risquerait la pauvreté. Grâce aux pensions, ce pourcentage est ramené à 29 % et à 15 % en prenant en compte d'autres transferts sociaux. Ceci signifie que 15 % de la population se trouve en dessous du seuil de 60 % du revenu médian (10). Cette valeur est proche de la moyenne européenne.

Si un seuil de 60 % du revenu médian est utilisé pour les comparaisons à l'échelle de l'Union, d'autres seuils existent et sont utilisés dans certains États membres. Le seuil de 60 % a été retenu comme première référence par la Commission pour les comparaisons entre États membres. L'existence de plusieurs seuils tient au fait de la mesure relative de la pauvreté et au caractère a priori arbitraire du choix d'un seuil pour séparer la population des pauvres de celle des non-pauvres. C'est pourquoi, on préfère parler de seuil de bas revenus plutôt que de seuils de pauvreté, ainsi que de population en risque de pauvreté plutôt que pauvre. Nous n'allons pas rentrer ici dans les raisons techniques qui justifient le choix d'un seuil ou de l'autre. Ces seuils doivent être examinés conjointement. Et comme les valeurs monétaires sont parfois plus parlantes, nous avons repris dans le tableau ci-dessous les montants des différentes valeurs de ce seuil, afin que chacun puisse se faire une idée. En regard se trouvent les divers taux de bas revenus correspondants.

(10) Rappelons que le revenu médian est la valeur qui divise la population en deux parts égales, autant de gens ayant un revenu inférieur que supérieur à ce montant.

Montants mensuels des divers seuils de bas revenus en 1997

	Isolé		Couple avec 2 enfants		Taux de « pauvreté »
	□	FB	□	FB	
Seuil de 70 % du revenu médian	798	32.201	1.676	67.260	23 %
Seuil de 60 % du revenu médian	684	27.602	1.437	57.965	15 %
Seuil de 50 % du revenu médian	570	23.000	1.197	48.300	10 %
Seuil de 40 % du revenu médian	456	18.401	958	38.642	06 %

Source : PANinc belge, calculs OSE pour le couple avec enfants

Selon le niveau de seuil utilisé, la situation en termes de pauvreté apparaît très différente, allant de 6 % à 23 % de la population. Il est intéressant de comparer ces seuils mensuels avec le montant du revenu minimum d'intégration afin d'évaluer dans quelle mesure celui-ci constitue une protection contre la pauvreté.

En 2001, le montant mensuel du minimex pour une personne isolée est de 550 □ (22.196 FB), ce montant passe à 734 □ (29.595 FB) pour une famille. On ne peut que constater que même en prenant le montant le plus récent du minimex par rapport aux valeurs du seuil de bas revenus en 1997, il faut descendre au plus bas des seuils de pauvreté pour un isolé (40 % : 456 □) pour trouver un montant qui soit inférieur au minimex. Cet écart est encore plus marqué pour les familles puisque même le seuil le plus bas (40 % : 958 □) est nettement supérieur au revenu minimum d'intégration. Il faut néanmoins ne pas oublier que cette comparaison ne peut être absolue car il faut tenir compte du fait que les familles (et dans certains cas les isolés) peuvent percevoir d'autres allocations sociales (les allocations familiales par exemple) ou des compensations fiscales.

Si les bénéficiaires des minima sociaux ne sont donc pas à l'abri de la pauvreté, on pourrait croire que les personnes qui disposent d'un travail courent peu de risques de pauvreté. Cette affirmation doit être nuancée par le niveau des salaires perçus. Le revenu mensuel minimum brut garanti d'un salarié en 2001 est de 1.117 □ (45.060 FB). Si l'on retire les impôts et cotisations sociales l'écart avec les seuils de bas revenus n'est guère élevé. Par ailleurs en 1997 en Belgique, 2,3 % des salariés appartenaient à des ménages dont le revenu était inférieur au seuil de 60 % du revenu médian (travailleurs pauvres).

Enfin, le plan belge insiste à juste titre sur la question de la persistance dans les bas revenus, qui est le symptôme d'une pauvreté certaine. En 1997 le nombre de personnes qui conservent un bas revenu durant une longue période (les trois dernières années) s'élève à 7,7 %. Ainsi qu'il est précisé dans le plan : « *Nous considérons ce pourcentage comme représentant la proportion de pauvres monétaires. Pour la moitié de la population avec un bas revenu, le risque de pauvreté et d'exclusion est une donnée périodique ou temporaire. Les véritables situations de pauvreté et d'exclusion se concentrent sur les groupes qui doivent vivre d'un bas revenu durant une période plus longue. Dans le cadre de sa politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Belgique entend surtout prêter attention à ces groupes-là.* »

Actions prévues dans le plan

Le Plan donne un aperçu des actions que les différents gouvernements réaliseront dans la période considérée en plus des mesures déjà existantes, notamment celles mises en place dans la foulée du Rapport général sur la pauvreté. Les actions sont regroupées selon le schéma des objectifs de Nice mais concernent surtout quatre axes fondamentaux.

a) amélioration des revenus

Avoir un revenu suffisamment élevé est le meilleur rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un emploi et un niveau élevé de protection sociale au moyen des allocations sociales sont les meilleurs instruments de lutte contre la pauvreté. Ils sont cependant loin d'être suffisants, comme nous l'avons évoqué ci-dessus. Un lien clair est établi avec le PAN Emploi pour les mesures de (re)mise à l'emploi. Quatre types de mesures peuvent être distingués :

- *améliorer la mise au travail des groupes à risques* : les premiers emplois jeunes, le programme de printemps pour la mise au travail des bénéficiaires du minimum d'existence et d'aide sociale, les trajectoires spécifiques de formation et d'insertion organisées par les régions, engagements des entités fédérées en matière de création de garderies d'enfants
- *rendre le travail plus attractif* : diminution de la cotisation personnelle à la sécurité sociale pour les travailleurs à bas revenus, le maintien provisoire de l'allocation familiale majorée pour le chômeur qui accepte un emploi, la fiscalité par la déduction des frais professionnels
- *augmenter les allocations les plus basses* : pour les chômeurs, les travailleurs invalides, les pensions les plus anciennes, les allocations pour personnes handicapées, le minimum d'existence et l'aide sociale
- *moderniser les régimes d'allocations* : en créant la garantie de revenu pour personnes âgées (GRAPA) et en modernisant la loi du minimum d'existence.

b) un logement de meilleure qualité et plus accessible

Outre la mauvaise qualité des logements qu'elles occupent, les personnes disposant de faibles revenus sont également confrontées à l'insuffisance de l'offre de logements sociaux, aggravée par l'inaccessibilité croissante aux logements du secteur privé dont les loyers ont fortement augmenté ces dernières années. Les mesures évoquées dans le plan belge concernent donc surtout l'amélioration de l'offre, de la qualité et de l'accessibilité des logements. Les mesures sont réparties entre les niveaux fédéral et régional.

Niveau fédéral :

- *adapter dans le sens d'un meilleur rapport qualité-prix la loi relative aux baux à loyer*
- *envisage d'installer des commissions de médiation dans le but de régler les conflits relatifs à des problèmes de location en dehors des tribunaux*

Niveau régional :

- *développer le patrimoine social et en améliorer la qualité*
- *soutien aux initiatives des agences sociales de location (rénovation de logements et location à loyers modérés)*
- *introduction d'un 'permis de location', qui prévoit des garanties de qualité avant que des logements puissent être mis en location*

c) limiter les coûts des soins de santé

La pauvreté augmente le risque des problèmes de santé, et les problèmes de santé – surtout en cas de maladies chroniques ou auprès des catégories des bas revenus – augmentent le risque de pauvreté. Autrement dit la pauvreté rend malade et la maladie rend pauvre. Les personnes les plus pauvres sont toujours confrontées à un coût trop élevé des soins de santé, ce qui les oblige souvent à reporter le recours aux soins de santé pour des raisons financières. Le plan belge prévoit peu de mesures dans ce domaine, notamment pour l'accessibilité financière des soins de santé. Les régions mettent en œuvre un réseau de soins de santé de première ligne accessible à tous. Elles interviennent dans les frais et assurent l'accueil de groupes spécifiques (par exemple, les sans-abri). Du côté fédéral la préoccupation est surtout de prévoir une protection structurelle pour faire face aux dépenses accrues des ménages en matière de soins de santé. À partir de 2001, un système de

plafonnement de ces dépenses en fonction du revenu du ménage sera graduellement introduit (facture maximale en soins de santé).

d) Améliorer l'accès à l'enseignement

Dans une société de la connaissance, l'enseignement constitue un atout important pour sortir de la pauvreté. Les enfants dont les parents sont peu scolarisés ont des chances réduites, à cause des obstacles financiers et parce qu'ils sont moins armés culturellement et socialement. Les mesures proposées au niveau des Communautés visent surtout la réduction des coûts de l'enseignement et l'amélioration de la transition de l'école à l'emploi.

Réduction des coûts

- abaisser le coût des études (en augmentant les bourses d'études et en les rendant plus accessibles)
- augmenter les interventions dans les frais de fonctionnement des écoles
- soutien à des écoles spécifiques fréquentées par beaucoup d'enfants des groupes à bas revenus

Transition de l'école au marché du travail

- une meilleure harmonisation de l'enseignement technique et du marché du travail :
 - par l'adaptation du système de l'enseignement en alternance
 - augmentation des fonds pour l'équipement des écoles et via
 - création de centres technologiques en collaboration avec les offices de l'emploi.

Les efforts en matière de formation pour les jeunes qui quittent l'école sans diplôme seront également renforcés.

Suivi du plan

La manière dont le suivi du plan sera réalisé est essentielle pour permettre la mise en place d'une politique efficace et effective en matière d'inclusion sociale.

Tous les acteurs seront réunis dans un processus participatif qui doit accompagner le suivi. Une fois par an, et donc pour la première fois en mai 2002, un rapport d'avancement sera rédigé qui évalue l'état d'avancement de l'exécution du plan et formule des recommandations pour le futur.

FICHE 9 : LE PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE 2002- 2006

Le programme d'action communautaire dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale aura fait l'objet d'une intense discussion entre la Commission, le Parlement européen et les ministres des États membres au sein du Conseil. La proposition initiale de la Commission remonte au mois de juin 2000 et ce n'est qu'en septembre 2001 qu'un compromis final a été trouvé par la présidence belge de l'UE. Les discussions ont essentiellement porté sur le montant du budget alloué ainsi que sur le financement des ONG sociales participant au plan. Finalement le programme aura une durée de cinq ans (2002-2006), son budget sera de 75 millions d'euros et il autorisera le cofinancement des ONG sociales à hauteur de 90 % mais seulement lorsque des « circonstances exceptionnelles » le justifient.

L'objet du programme communautaire est d'encourager la coopération entre États membres, les partenaires sociaux et les ONG ainsi que les pauvres eux-mêmes, en se fondant sur la méthode ouverte de coordination, pour permettre de renforcer l'efficacité et le rendement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a clairement une vocation d'encadrement au niveau européen de l'effort entrepris au niveau national par les États membres au travers de la MOC en cours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les actions proposées dans le cadre de ce programme doivent se référer à trois dimensions principales :

- **améliorer la compréhension de l'exclusion sociale** : analyse des caractéristiques, causes, processus et évolutions de l'exclusion sociale, y compris la collecte de statistiques comparables, l'élaboration de méthodologies communes et des études thématiques ;
- **organiser une coopération et des enseignements mutuels dans le contexte des plans d'action nationaux** : coopération et échange d'informations et de meilleures pratiques en organisant des ateliers et séminaires par exemple, afin de contribuer à l'élaboration d'indicateurs et de critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs et au suivi et à l'évaluation par les pairs de l'accomplissement des objectifs communs, évaluation qui sera menée sur base périodique, avec la réalisation par la Commission d'un rapport annuel sur les progrès réalisés ;
- **développer la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale avec efficacité** : promotion d'un dialogue associant les divers acteurs et soutien à des réseaux au niveau européen entre des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les deux premières dimensions concernent principalement la facilitation du processus de la MOC au travers de l'amélioration de la connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de la structuration de l'échange des bonnes pratiques.

Le dernier point est important car il concerne la volonté de l'UE de promouvoir et financer des actions axées sur la participation des acteurs sociaux notamment grâce à la constitution de réseaux qui permettent d'avoir, au niveau européen, une participation des services sociaux au dialogue et au processus de la MOC pauvreté et l'exclusion sociale par le biais d'un interlocuteur. Il s'agit d'un encouragement supplémentaire à l'implication des acteurs dans la concrétisation de l'objectif fondamental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

FICHE 10 : LE RÔLE DES SERVICES SOCIAUX DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Nous avons évoqué dans les fiches précédentes la place que les services sociaux et les CPAS avaient à prendre dans le cadre de la participation au dialogue de définition des objectifs des plans nationaux ainsi que des indicateurs. Toutefois, le rôle fondamental que jouent les services sociaux est essentiellement lié à l'application des mesures prises pour lutter contre la pauvreté. Nous avons déjà mentionné que ces services occupaient une position privilégiée car ils sont le lieu de rencontre entre les personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion – du moins certaines d'entre elles – et l'« appareil » de la protection sociale.

Ce rôle de plus en plus actif des services sociaux dans la mise en œuvre des politiques s'est affirmé au cours des dernières années. La situation belge est, à cet égard, exemplative. Si, pendant longtemps, le rôle des CPAS a surtout été de dispenser l'aide sociale, différentes mesures prises récemment dans le cadre de l'État social actif ont attribué une fonction d'insertion des personnes en difficulté aux services sociaux. L'extension à la catégorie des bénéficiaires du revenu minima de l'accès aux emplois subsidiés et aux mesures d'insertion et d'activation destinées aux chômeurs a *de facto* imputé une fonction d'intégration aux CPAS. Cette fonction a été formalisée et renforcée récemment au travers d'un certain nombre de mesures politiques.

En mars 2000 était approuvé ce que l'on a appelé le « Programme de Printemps ». Ce programme a pour objectif de réduire d'un tiers en cinq ans le nombre de bénéficiaires du revenu minima ainsi que de doubler le nombre de personnes mises au travail. Une série de mesures ont été mises en place pour réaliser cet objectif. On pointera notamment le relèvement de certaines allocations sociales (comme la hausse de l'allocation d'attente des jeunes de 21 à 25 ans ou la hausse de la pension minimale) mais aussi l'apparition de « l'intérim d'insertion ». Des conventions⁽¹¹⁾ ont été signées avec 28 sociétés de travail intérimaire pour qu'elles participent à la mise à l'emploi des bénéficiaires du revenu minima. Trois mille personnes sont concernées. Ce sont les CPAS qui servent d'intermédiaires pour la signature de ces conventions d'insertion. Des formations et un financement ont été mis en place pour permettre aux CPAS de s'acquitter de cette mission. Une première évaluation sur la base d'une enquête de l'effet du Plan de Printemps après un an montre que le nombre de bénéficiaires du revenu minima a baissé de 12,5 % et que le nombre de mises au travail a augmenté de 60 %.

Mais la grande nouveauté est surtout le récent projet de loi sur le minimum de moyens d'existence, vieille de 27 ans. Dorénavant, il faudra parler de loi sur le revenu d'intégration.

(11) Les sociétés d'intérim s'engagent à fournir des emplois à temps plein pendant au moins 2 ans, accompagnés d'un encadrement et une formation assurés par la société d'intérim ; les périodes de mise à disposition sont payées au barème du secteur concerné, la mise à l'emploi se fait dans l'économie régulière. En contrepartie, les sociétés d'intérim reçoivent pendant 2 ans une prime de 20.000 FB pour diminuer le coût salarial ainsi qu'une prime de 10.000 FB pour assurer la formation et l'encadrement.

Ce projet de loi affirme le droit à l'inclusion des personnes bénéficiant du revenu d'intégration tout en confirmant et formalisant le rôle des CPAS comme agents de cette insertion. Ce projet de loi comporte plusieurs volets.

Le premier concerne l'accent particulier mis sur l'intégration des jeunes de moins de 25 ans. L'inclusion sociale des jeunes est favorisée par l'aide à l'entrée sur le marché du travail, la garantie d'un revenu d'intégration et l'accompagnement actif des CPAS dans le cadre de « projets d'intégration ». Les CPAS sont censés tout faire pour qu'un jeune trouve son premier emploi ; ils doivent utiliser à cette fin les canaux traditionnels de mise à l'emploi. Il est aussi précisé que cet emploi doit être de qualité en ce qu'il offre des perspectives durables et une couverture sociale complète. Le projet de loi prévoit aussi le droit pour les jeunes ayant besoin d'une éducation ou d'une formation complémentaire de bénéficier du revenu d'intégration pendant la durée de celles-ci. Les CPAS doivent aussi fournir un accompagnement actif aux jeunes victimes d'une problématique grave (expériences traumatiques, dépendance et toxicomanie, surendettement...). Les démarches et le parcours à réaliser font l'objet d'un « projet d'intégration » où sont stipulés les engagements du jeune et du CPAS.

Le second volet a trait aux personnes de plus de 25 ans qui ont droit au revenu d'intégration mais aussi à la mise en place d'un parcours d'intégration.

Le troisième volet consiste en l'augmentation des allocations minima. Le montant du revenu d'intégration a été haussé de 4 % au 1^{er} janvier et une hausse de 10 % est en principe encore prévue dans le cadre de la budgétisation.

Le quatrième volet se réfère à la réorganisation des catégories administratives de bénéficiaires du revenu d'intégration. L'ancienne catégorie « famille » est remplacée par un montant unique pour tous les cohabitants, mettant ainsi sur pied d'égalité les cohabitants et les personnes mariées. Une catégorie spécifique de personnes isolée a été introduite. Elle comprend les personnes devant faire face aux paiements d'une pension alimentaire ou hébergeant alternativement des enfants en cas de divorce. Ces personnes auront une allocation majorée par rapport aux autres isolés.

Le cinquième volet du projet de loi sur le revenu d'intégration a trait aux droits des utilisateurs. Les garanties reprises dans la Charte de l'Assuré social sont reprises et incorporées dans le projet de loi. Il s'agit notamment de l'obligation explicite des CPAS de répondre à toutes les demandes et d'informer de manière active les utilisateurs de tout ce qui concerne leurs droits et le suivi de leur dossier.

Enfin, le projet de loi précise qu'un investissement financier conséquent devra être réalisé pour permettre aux CPAS d'honorer les nouvelles activités qui leur sont demandées. Il s'agit d'investir tant dans la formation que le recrutement du personnel nécessaire pour assumer ces activités.

Très récemment a aussi été adopté l'avant-projet de loi concernant la mise en place de services de médiation de dettes au sein de chaque CPAS. Le surendettement est un facteur d'appauvrissement dont l'importance va croissant ces dernières années. Ces services de médiation devront guider les personnes surendettées en les aidant à négocier des plans de remboursement, en intervenant financièrement pour les factures impayées... Un budget a été prévu pour permettre l'engagement du personnel nécessaire et financer la couverture des factures impayées.

La mise en place de ce nouveau cadre légal en Belgique montre le rôle de plus en plus actif que les services sociaux sont appelés à jouer dans le processus de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si nous nous référons aux objectifs européens communs de Nice (fiche 3), nous voyons que les services sociaux sont concernés tant pour ce qui concerne l'intégration au marché de l'emploi des personnes devant vivre d'un revenu minimal que pour l'objectif relatif à la prévention des ruptures personnelles, dont la lutte contre le surendettement est, par exemple, un volet. Mais la place des services sociaux dans ce processus ne s'arrête pas là. Ils sont également le lieu de contact privilégié avec les personnes victimes de pauvreté ou d'exclusion sociale, ou du moins une partie d'entre elles. Ils ont, par conséquent, une fonction complémentaire tant d'information des personnes que de récolte de l'information nécessaire à la compréhension et la décision politique.

ANNEXE I

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : bases juridiques et étapes importantes

À l'instar de l'ensemble des politiques sociales, la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale a pendant longtemps fait l'objet de peu d'intervention au niveau de la Communauté européenne. Des programmes communautaires (Pauvreté I et II) ont existé jusqu'au début des années 90. Des questions quant à leur légitimité juridique et au droit de la Communauté à intervenir dans un domaine considéré comme relevant exclusivement des compétences nationales ont entraîné leur arrêt.

En 1992, le Traité de Maastricht a inclus dans ses annexes un Protocole sur la politique sociale qui constatait la volonté de onze États membres (les Douze de l'époque moins le Royaume-Uni) de procéder à des avancées significatives en matière de politique sociale. Ce Protocole les autorisait, par le biais d'un Accord sur la politique sociale, "à faire recours aux institutions, procédures et mécanismes du traité, aux fins de prendre entre eux et d'appliquer, dans la mesure où ils sont concernés, les actes et décisions nécessaires à la mise en œuvre de l'accord visé ci-dessus".

Une étape supplémentaire fut franchie en 1997 dans le cadre du Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, après ratification dans les quinze États membres. Il marque une étape importante en permettant tout d'abord une consolidation des mécanismes mis en place par le Traité de Maastricht, donnant ainsi une meilleure assise légale à la discussion de matières sociales au niveau communautaire. Il intègre au corps du traité l'Accord sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht. Par ailleurs, il met en avant une série d'orientations sociales prioritaires sur le plan communautaire, notamment en matière d'emploi, mais aussi d'inclusion sociale. Deux nouveaux articles de ce traité sont particulièrement importants pour les politiques sociales :

- l'article 136 rappelle que la politique sociale relève d'une compétence partagée entre la Communauté européenne et les États membres et renvoie aux objectifs sociaux fixés dans la Charte sociale européenne (1961) et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989). Ceux-ci couvrent la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la *lutte contre les exclusions*.
- l'article 137 prévoit que le Conseil européen, qui réunit les chefs de gouvernement de l'Union, pourra intervenir ou renforcer son action par l'adoption de directives (12) dans un certain nombre de domaines (13). Il prévoit aussi que suivant la même procédure, des mesures incitatives pourront également être adoptées afin de lutter contre l'exclusion sociale. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale rentre donc dans le domaine d'action du Conseil européen tout en ne prenant aucun caractère contraignant (14).

Le Traité d'Amsterdam confirme aussi la reconnaissance, déjà introduite par l'Acte unique, du rôle fondamental des partenaires sociaux. Cette reconnaissance s'opère à deux niveaux :

(12) Arrêtées à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

(13) Santé et sécurité des travailleurs; conditions de travail; intégration des personnes exclues du marché du travail; information et consultation des travailleurs; l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail.

(14) Contrairement aux autres domaines évoqués qui sont couverts par des directives. Les Directives (avec les Règlements) sont l'un des moyens législatifs contraignants de l'Union européenne puisqu'elles doivent être transcrites dans le droit national.

au niveau national puisque les États membres peuvent confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre de ces directives ; au niveau communautaire, puisque la Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux et prendre toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 va marquer également un autre pas décisif pour l'intégration de la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre des politiques européennes. À Lisbonne est défini un nouvel objectif stratégique ambitieux pour l'Union européenne : devenir d'ici 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Nous nous référerons dans ce document à cet objectif comme étant la Stratégie de Lisbonne.

Tirant les premières conclusions de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi et soucieuse d'y intégrer les questions liées à la politique sociale cette stratégie de changement tente de définir une vision commune de l'évolution économique et sociale de l'Union européenne dans le cadre d'une économie de la connaissance mondialisée et des enjeux sociaux qui se présenteront à l'avenir, notamment ceux liés au vieillissement des populations et au problème des pensions qui risque d'en découler. L'objectif de cette stratégie est de permettre à l'Union de favoriser au mieux le plein emploi tout en renforçant la cohésion sociale entre Européens.

La réalisation de cet objectif s'inscrit dans une stratégie globale reposant sur trois piliers fondamentaux dont l'un est la modernisation du modèle social européen par l'investissement dans les ressources humaines (éducation et formation), en créant un État social actif (modernisation de la protection sociale) ainsi que par la promotion de l'intégration sociale en luttant contre la pauvreté et l'exclusion sociale et en mettant en place des politiques pour les groupes les plus vulnérables à l'exclusion et/ou la discrimination. Un autre objectif ambitieux fixé à Lisbonne concerne l'éradication espérée de la pauvreté d'ici 2010. C'est aussi à Lisbonne qu'a été décidée la mise en place d'une "méthode ouverte de coordination" (MOC) (voir fiche) dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Mise en œuvre de la stratégie

Au cours de l'année dernière les divers éléments de ce que l'on peut appeler la Stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se sont mis en place. Cette Stratégie est composée de deux éléments, la méthode ouverte de coordination (voir fiche) et le programme d'encadrement communautaire (voir fiche). La Commission a joué son rôle institutionnel d'incitation en proposant un Agenda de politique sociale et un programme d'encadrement communautaire de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle a également publié une Communication sur les indicateurs structurels à utiliser dans le rapport de synthèse que doit faire la Commission sur le suivi de Lisbonne, les sept indicateurs proposés pour le suivi du volet cohésion sociale de la Stratégie de Lisbonne constituant le socle de référence des indicateurs qui seront utilisés dans le cadre de la MOC pauvreté. Un Groupe à haut niveau de fonctionnaires des États membres a été chargé de développer les objectifs communs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour concertation ainsi que les indicateurs à utiliser dans le suivi des aspects sociaux des politiques européennes. En janvier 2001, ce groupe est devenu le Comité de protection sociale. Celui-ci s'est doté d'un « groupe indicateurs » chargé de réfléchir plus spécifiquement au problème des indicateurs à utiliser.

Le Conseil européen de Nice en décembre 2000 a sanctionné deux autres étapes importantes de cette méthode de concertation pour favoriser l'inclusion. Tout d'abord en

adoptant les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (voir fiche), il a établi la première étape fondatrice de la MOC. Ensuite, il a été demandé aux États membres de transcrire ces objectifs communs dans des plans d'action nationaux à remettre en juin 2001 (voir fiche).

Le Conseil de Nice a aussi adopté l'Agenda de la politique sociale de la Commission tout en mettant en meilleure place la lutte contre l'exclusion dans l'Agenda par rapport à la proposition initiale de la Commission et en insistant sur la nécessité de l'intégrer aux autres politiques. La stratégie proposée dans l'Agenda social vise à moderniser et améliorer le modèle social européen au travers de divers objectifs, comme bâtir un État social actif, accroître la quantité et la qualité des emplois, consolider la cohésion sociale en luttant contre l'exclusion sociale, et investir dans le capital humain.

On le voit : la promotion de l'intégration sociale par la lutte contre l'exclusion se révèle être un domaine d'action important pour les années à venir, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'Union. La Présidence belge a placé ce point en bonne place parmi les multiples priorités qu'elle a retenues. Les premières conclusions de l'évaluation entre les États membres des plans d'action ainsi que l'agrément autour des indicateurs et concepts communs à utiliser ont été approuvés au Conseil de Laeken en décembre 2001.

ANNEXE II

Contraintes liées aux indicateurs européens de niveau 1

Même si les acteurs sociaux sont plus concernés par les indicateurs nationaux et locaux, il est important de voir quelles sont les contraintes générales dans la construction d'indicateurs. L'utilisation dans le contexte géographique et politique européen des indicateurs de niveau 1 implique un certain nombre de contraintes qu'il est nécessaire d'envisager pour dégager les caractéristiques des indicateurs les plus pertinents.

Contraintes liées à la comparabilité

1. les indicateurs doivent être *comparables dans l'espace* et donc utiliser des normes conventionnelles et culturelles communément acceptées au sein de l'Union. Cette comparabilité doit aussi être étendue, tant que faire se peut, aux États-Unis et aux pays de l'OCDE, mais également être envisagée dans la perspective de l'élargissement de l'Union ;
2. les indicateurs doivent idéalement être mesurables et mesurés au *niveau régional* afin de pouvoir refléter les dimensions territoriales et locales qui pourraient indiquer où générer des emplois de mauvaise qualité. Ce point est souvent problématique : la dimension régionale implique un niveau de désagrégation trop élevé pour les échantillons utilisés dans les différentes enquêtes européennes ;
3. les indicateurs doivent être *comparables dans le temps* mais aussi autoriser une certaine souplesse de conception permettant de les améliorer – beaucoup d'entre eux restent perfectibles – sans provoquer pour autant la rupture de la série temporelle ;
4. une conséquence des points précédents est que les indicateurs retenus doivent être *statistiquement robustes* et ne pas être soumis par exemple à des fluctuations aléatoires.

Contraintes liées à l'utilisation politique

5. les indicateurs retenus *doivent favoriser le consensus* : à l'instar des indicateurs utilisés dans les politiques européennes certains d'entre eux devraient pouvoir être utilisés comme indicateurs d'étalonnage (benchmarks), ce qui implique la nécessité d'un *agrément politique* de tous pour leur utilisation. Le consensus doit aussi se faire sur le plan du *contenu conceptuel* de l'indicateur qui doit être clair et transparent afin de mettre clairement en évidence le lien entre la mesure et l'information attendue. Le consensus doit aussi se faire sur le *sens de l'évolution* de l'indicateur (la hausse de l'indicateur doit être reconnue comme une amélioration positive par tous). Ces indicateurs doivent, comme les indicateurs structurels, pouvoir servir de base pour *fixer des objectifs chiffrés européens et nationaux*. Enfin, le consensus doit aussi toucher les citoyens européens et les médias. Ici intervient à nouveau la nécessité d'utiliser tant que possible des indicateurs simples, transparents et parlants, le succès 'marketing' d'un indicateur étant souvent important pour son utilisation ;
6. dans le cadre de leur utilisation politique les indicateurs *devraient se référer de préférence à des conséquences qu'à des moyens*. D'un point de vue politique, l'indicateur doit informer sur la conséquence sociale et non sur les moyens d'y parvenir, sur le succès de l'objectif politique (réduire la pauvreté) et non sur les moyens mis en œuvre ;
7. les indicateurs doivent être de préférence *disponibles rapidement et à périodicité rapprochée* pour faciliter l'évaluation politique. Ce point peut poser problème à l'heure actuelle pour les sources européennes mais la situation devrait s'améliorer par

l'introduction de nouvelles sources (comme EU-SILC qui va remplacer le Panel européen) et les possibilités accrues de recoupement et d'accroissement de l'information qu'autorisent les nouvelles technologies (l'échange réglementé d'informations entre sources administratives nationales et sources européennes) ;

8. un dernier point concerne le caractère dual de ces indicateurs, qui peuvent servir tant au *niveau européen que national*. Si certains de ces indicateurs sont utilisés dans le contexte des politiques européennes sur la base d'un agrément politique et conceptuel commun afin de comparer la situation entre États membres sur certains points, il est certain que des États membres possèdent des sources nationales plus fiables ou plus élaborées ou à meilleure périodicité permettant d'obtenir de meilleurs indicateurs. De plus certains États membres peuvent souhaiter accorder plus d'importance à certaines dimensions que d'autres. L'important est que les indicateurs nationaux et européens indiquent une convergence des tendances et évolutions observées. En cas de divergence, Eurostat peut par exemple examiner les raisons de cet écart et tenter d'y remédier. Ce processus doit permettre un enrichissement mutuel des sources et éviter que les besoins et la demande accrue d'informations pour le niveau européen ne constituent une charge pour les États membres, ce qui constitue aussi une caractéristique demandée des indicateurs.

On le voit un indicateur doit remplir en soi un grand nombre de conditions, ne fut-ce que pour répondre aux contraintes de comparabilité et d'utilisation politique dans le cadre d'un processus de MOC. Reste encore la question de son pouvoir d'information ou de sa pertinence pour évaluer les diverses dimensions du problème auquel il renvoie.