SOMMAIRE

FEUILLE DE ROUTE POUR L'INCLUSION SOCIALE POUR L'EUROPE 2020

PREAMBULE PAR M. PHILIPPE COURARD, SECRETAIRE D'ETAT BELGE A L'INTEGRATION SOCIALE ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE 327

PREFACE 330

1. PRESENTATION DU CONTEXTE EUROPEEN GLOBAL 331

1.1. INTRODUCTION 331
1.2. LE VOLET INCLUSION SOCIALE DE L'ACTUELLE MOC SOCIALE : 2000-2010. 333
1.2.1. Ce dont il s'agit et quels en sont les principaux éléments
1.2.2. Principaux points forts et faiblesses à ce jour
1.3. L'ACTION DE L'UE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE APRÈS 2010 . . . 340
1.3.1. Des objectifs sociaux clairs de l'UE soutenus par l'UE et des objectifs sociaux nationaux
1.3.2. Benchmarking, contrôle et évaluation rigoureux
1.3.3. Inclusion sociale dans les Directives intégrées pour la croissance et l'emploi
1.3.4. La « clause sociale horizontale » du Traité de Lisbonne : un appel pour un mains-treaming de l'inclusion sociale
1.3.5. Etablissement de la Plate-forme européenne contre la Pauvreté
1.3.6. Concentration du travail autour de questions thématiques
1.3.7. Directives sur les questions de gouvernance clés
1.3.8. Amélioration des liens entre les objectifs d'inclusion sociale de l'UE et les objectifs des Fonds structurels de l'UE
1.3.9. Maintien et renforcement des PAN/inclusion
1.3.10. Utilisation accrue d'instruments plus durs
1.3.11. Echange et apprentissage accrus et meilleure communication

BIBLIOGRAPHIE 353

2. LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS 356

2.1. LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS DANS LA MOC SOCIALE . . . 356
2.1.1. Un problème de plus en plus préoccupant
2.1.2. Pourquoi est-ce devenu un problème majeur ?
2.1.3. Vaste éventail d'actions au sein de la MOC sociale visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants
2.2. AMPLEUR ET NATURE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS AU SEIN DE L'UE 365
2.2.1. Ampleur
2.2.2. Principaux groupes
2.2.3. Chômage
2.2.4. Le statut d'emploi, un facteur clé
2.2.5. Facteurs multidimensionnels
2.2.6. Effet à long terme et héritage intergénérationnel

2.2.7. Groupes à risque d'« extrême » pauvreté
2.3. NEUF ELEMENTS VISANT A PREVENIR ET A COMBATTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS 372
2.3.1. Leadership politique
2.3.2. Approche intégrée et coordonnée
2.3.3. Engagement à promouvoir les droits de l'enfant
2.3.4. Analyse de fond basée sur des données de qualité et à jour
2.3.5. Approche stratégique factuelle basée sur des objectifs et des cibles clairement établis
2.3.6. Equilibre entre les approches universelles et les approches ciblées, ainsi qu'entre la prévention et l'atténuation de la pauvreté
2.3.7. Engagement des acteurs clés (y compris des enfants eux-mêmes)
2.3.8. Modalités d'application efficaces au niveau local
2.3.9. Modalités efficaces de suivi et de compte rendu
2.4. UN CADRE POLITIQUE GLOBAL 386
2.4.1. Assurer un revenu adéquat
2.4.2. Garantir l'accès et la participation aux services
2.4.3. Développer des politiques efficaces d'assistance et de protection
2.4.4. Promouvoir l'accès et la participation aux activités sociales, culturelles et récréatives
2.5. LA PAUVRETE DES ENFANTS ET LES POLITIQUES QUI Y SONT LIEES EN BELGIQUE . . 392
2.5.1. Les risques de pauvreté des enfants
2.5.2. Le soutien financier aux familles avec enfants
2.5.3. Les services de maternité et de la petite enfance
2.5.4. La garde d'enfants et la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles
2.5.5. Education
2.5.6. Aide spécialisée à la jeunesse
2.5.7. Les droits et la participation des enfants : un angle mort
2.5.8. Remarques finales
2.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS 410
2.6.1. Priorité politique clairement établie dans l'agenda Europe 2020
2.6.2. Programme de travail pluriannuel pour les actions de l'UE
2.6.3. Recommandation concernant la pauvreté et le bien-être des enfants
2.6.4. Intégration dans l'élaboration des politiques de l'UE
2.6.5. Renforcement des données, des cibles, du suivi et de l'évaluation
2.6.6. Maintien et approfondissement de l'échange d'apprentissage
2.6.7. Optimisation de la gouvernance et implication des enfants

BIBLIOGRAPHIE 417

3. INCLUSION ACTIVE 427

3.1. INCLUSION ACTIVE DANS LA MOC SOCIALE DE L'UE 427
3.1.1. Qu'est-ce que l'inclusion active ?
3.1.2. Pourquoi la MOC sociale considère-t-elle l'inclusion active comme une priorité ?
3.1.3. Quelles ont été les principales évolutions au niveau de l'UE ? .
3.2. ETENDUE DE L'APPROCHE DE L'INCLUSION ACTIVE AU SEIN DE L'UE 433

3.2.1. Revenu minimum adéquat
3.2.2. Marchés du travail favorisant l'insertion
3.2.3. L'accès à des services de qualité
3.3. POLITIQUES D'INCLUSION ACTIVE EN BELGIQUE 441
3.3.1. Revenu minimum adéquat
3.3.2. Marchés du travail favorisant l'insertion
3.3.3. L'accès à des services de qualité
3.4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE POUR L'INCLUSION ACTIVE 454
3.4.1. Compte rendu et suivi
3.4.2. Echange et apprentissage
3.4.3. Liens
3.4.4. Financement
3.4.5. Revenu minimum garanti

BIBLIOGRAPHIE 457

4. SANS-ABRISME ET EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT 462

4.1. LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT (HOMELESSNESS AND HOUSING EXCLUSION – SAEL) CONSIDERES DANS LE CADRE DE LA MOC SOCIALE DE L'UE 462
4.1.1. Il n'y a pas de définition communément acceptée au sein de l'UE du terme SAEL
4.1.2. Pourquoi s'agit-il d'un problème majeur au sein de la MOC sociale de l'UE ?
4.1.3. Bref compte rendu des œuvres clés traitant du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans la MOC sociale
4.1.4. Ce que la dimension de l'UE apporte aux actions des pays
4.2. L'AMPLEUR ET LES CAUSES DU SANS-ABRISME ET DE L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT DANS L'ENSEMBLE DE L'UE 467
4.3. ELEMENTS NECESSAIRES POUR PREVENIR ET POUR COMBATTRE LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT 472
4.3.1. Cadre de gouvernance
4.3.2. Définition du problème
4.3.3. Analyse du problème
4.3.4. Stratégie
4.3.5. Organisation et mise en œuvre
4.3.6. Mécanismes de contrôle et de suivi
4.4. ELEMENTS STRATEGIQUES CLES 478
4.4.1. Politiques visant à prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement
4.4.2. Politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement
4.4.3. Politiques visant à assurer la qualité du logement et des services destinés aux sans-abri
4.5. LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT EN BELGIQUE 487
4.5.1. Recensement des chiffres noirs
4.5.2. Une approche en termes de droits fondamentaux
4.5.3. Prévenir le sans-abrisme et favoriser la réintégration
4.5.4. Services destinés aux sans-abri

4.5.5. Politique de logement
4.5.6. Remarques finales
4.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE CONTRE LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT 500
4.6.1. Renforcement de l'engagement politique
4.6.2. Programme de travail pluriannuel
4.6.3. Développement de stratégies nationales
4.6.4. Définition, mesure et suivi
4.6.5. Optimisation de la qualité des services
4.6.6. Echange et apprentissage

BIBLIOGRAPHIE 506

5. FAIRE DE L'INCLUSION SOCIALE UNE PIERRE ANGULAIRE DES POLITIQUES DE L'UE ET DES POLITIQUES DES ETATS MEMBRES 511

5.1. PLACER L'INCLUSION SOCIALE AU CŒUR DES POLITIQUES 512
5.1.1. Elargissement de l'UE
5.1.2. Libéralisation des services de base
5.1.3. La Stratégie de Lisbonne
5.2. DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES, DONT LES PLUS EXCLUES 523
5.2.1. Le défi
5.2.2. Un bref aperçu des réponses
5.3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 529

BIBLIOGRAPHIE 530

6. CONCLUSIONS GENERALES 533

FEUILLE DE ROUTE POUR L'INCLUSION SOCIALE POUR L'EUROPE 2020

HUGH FRAZER, Université nationale d'Irlande, Maynooth, Irlande
ERIC MARLIER, Institut de recherche CEPS/INSTEAD, Luxembourg
IDES NICAISE, HIVA et Département des Sciences de l'Education, K.U. Leuven, Belgique

Cette étude indépendante a été commanditée par le ministère belge de l'Intégration sociale dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE) durant le second semestre de 2010. Elle ne représente pas nécessairement les opinions du Gouvernement belge. Les trois auteurs ont écrit de manière strictement personnelle, et non pas en tant que représentants d'un gouvernement ou d'un organe officiel.

PREAMBULE PAR M. PHILIPPE COURARD, SECRETAIRE D'ETAT BELGE A L'INTEGRATION SOCIALE ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Notre engagement commun dans l'Année européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale est à la fois un défi et une opportunité. Si l'année 2010 est une étape importante dans la Stratégie européenne lancée à Lisbonne en 2000, elle clôture aussi la première décennie de la « Méthode ouverte de coordination » (MOC) dans le domaine de l'inclusion sociale.

Malheureusement, cette décennie ne peut pas être considérée comme étant un succès en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'après les statistiques, la pauvreté n'a pas diminué – pas même avant la crise financière de 2008. La promesse d'une « plus grande cohésion sociale » reprise dans l'agenda de Lisbonne n'a donc pas été tenue. Quatre-vingts millions de citoyens de l'UE vivent actuellement dans l'insécurité, ce qui équivaut à la population du plus grand Etat membre de l'UE.

Cela ne signifie pas que la dernière décennie de coopération dans le domaine de l'inclusion sociale ait été un échec total. Le fait que la MOC ait été poursuivie et renforcée, l'important soutien qu'elle a reçu, l'approbation du nouveau Traité de Lisbonne de l'UE faisant de la lutte contre l'exclusion sociale un objectif clé et reprenant un chapitre consacré aux droits sociaux fondamentaux sont des éléments encourageants. Actuellement, seule une minorité de citoyens européens contesteraient le fait que la pauvreté et l'exclusion sociale doivent être traitées à tous les niveaux politiques, soit aux niveaux de l'UE, national, régional et local. Un langage commun a été développé. De l'espace a été créé pour un débat de plus en plus critique et informé sur les bases de l'exclusion dans nos systèmes économiques, sociaux, éducatifs et culturels.

La présidence belge de l'UE au cours du second semestre de 2010 place l'inclusion sociale parmi les priorités de l'agenda politique de l'UE. Durant notre présidence, nous souhaitons nous assurer que des arrangements adéquats soient mis en place en vue d'assurer une coordination et une coopération plus efficaces au sein de l'UE dans le domaine social. Cet élément est vital si nous voulons atteindre les objectifs d'inclusion sociale ambitieux de l'agenda Europe 2020. Dans ce contexte général, nous voulons progresser autant que possible sur trois questions clés.

Tout d'abord, un agenda concret doit être dressé pour la mise en œuvre de la Recommandation de la Commission européenne sur l'Inclusion active. Les trois piliers (revenu minimum adéquat, marchés du travail inclusifs et accès à des services de qualité) doivent être développés progressivement, dans la même vision que l'agenda Europe 2020. La nécessité de déterminer clairement en quoi consiste le revenu minimum « adéquat » permettant de vivre dignement est particulièrement importante. A ce niveau, comme l'argumentent les auteurs de cet ouvrage, la Commission européenne et les Etats membres devraient entamer un processus visant à

convenir de critères communs qui aideraient les Etats membres à s'assurer que leurs régimes de revenu minimum répondent aux exigences stipulées dans la Recommandation du Conseil de l'UE de 1992 sur les critères communs relatifs aux ressources suffisantes et à l'aide sociale dans les systèmes de protection sociale, et dans la Recommandation de 2008 de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Une fois ces critères convenus, on pourra examiner la possibilité de les intégrer dans une directive-cadre de l'UE sur l'adéquation des régimes de revenu minimum.

Ensuite, l'exclusion sociale et la pauvreté des enfants doivent être supprimées. Le principe de subsidiarité ne peut pas être une excuse pour empêcher l'UE d'agir. Tous les dirigeants politiques, les administrateurs et les professionnels doivent garder à l'esprit que les enfants nés dans la pauvreté sont confrontés à un risque important de rester plongés dans la pauvreté durant leur jeunesse et à l'âge adulte. Ce n'est pas acceptable. Permettre à la pauvreté des enfants de persister est aussi irrationnel, car la charge à long terme pour l'économie européenne pourrait de loin dépasser le coût d'une action stratégique immédiate. Nous voulons intensifier le débat politique tout en donnant la voix aux enfants eux-mêmes et faciliter la préparation d'une Recommandation de la Commission européenne sur la base de laquelle des politiques communes destinées à mieux combattre l'exclusion sociale et la pauvreté des enfants pourront être développées.

Troisièmement, des centaines de milliers de personnes sont toujours obligées de dormir dehors ou de chercher un abri– à travers l'Europe et bon nombre d'entre elles appartiennent probablement aux plus pauvres parmi les pauvres. L'UE devrait s'en inquiéter, en particulier parce qu'une partie de la population sans-abri traverse les frontières nationales au sein de l'UE à la recherche d'un endroit où elle pourra mener une vie plus décente. L'absence de consensus sur les politiques communes, en commençant par une définition et un cadre conceptuel communs, représente un obstacle pour une percée dans les politiques en faveur des personnes sans-abri au niveau de l'UE. La présidence belge a donc décidé d'appuyer la proposition de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et d'accueillir une conférence de consensus en décembre 2010 où toutes les parties prenantes, soutenues par un comité préparatoire et un jury de citoyens célèbres de l'UE, contribueront à la définition d'un tel cadre commun.

Les trois priorités décrites ci-dessus ne sont que des étapes vers une Europe plus inclusive. Nous sommes conscients des limites de ces actions (tout en tenant compte des faibles compétences des institutions de l'UE en ce domaine). Cela signifie que nos objectifs doivent à la fois être ambitieux et réalisables à court terme. En même temps, en vue de renforcer la légitimité de l'action de l'UE dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, des objectifs horizontaux doivent être poursuivis, comme la participation active des parties prenantes (y compris les personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale) et l'inclusion systématique de l'estimation de l'impact sur la pauvreté (poverty proofing) dans les procédures d'évaluation de l'impact de la politique, dans tous les débats politiques.

En vue de préparer les bases de cet agenda, la présidence belge a désigné trois experts européens chargés de la rédaction de cet ouvrage. Leur tâche consistait à faire le point sur les progrès réalisés au cours des dix dernières années en ce qui concerne la politique d'inclusion sociale européenne en général ainsi que dans chacun des trois domaines prioritaires mentionnés ci-dessus (pauvreté et exclusion sociale des enfants, inclusion active, et sans-abrisme et exclusion liée au logement). Ils étaient également chargés de la réalisation d'une évaluation indépendante des politiques dans ces domaines, aux niveaux belge et de l'UE - la Belgique faisant office d'exemple concret, avec ses points forts et ses faiblesses, mais bien entendu sans que la Belgique prétende donner des leçons aux autres Etats membres. Enfin, ils étaient invités à formuler des recommandations concrètes pour développer de nouvelles actions aux niveaux de l'UE, national et sous-national. Nous espérons que leurs idées encourageront un débat ouvert et critique pouvant déboucher sur des conclusions utiles pour des actions.

Philippe Courard

PREFACE

2010, l'Année européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale, est une opportunité à la fois pour l'évaluation et pour la préparation des objectifs pour la prochaine décennie dans le contexte de la stratégie Europe 2020. L'heure est-elle à la célébration ? Malheureusement, non. Malgré plusieurs évolutions positives encouragées par la MOC sociale, ce processus a échoué dans l'un de ses principaux objectifs. En effet, peu de progrès ont été accomplis par rapport à la réalisation de l'objectif global fixé à Lisbonne il y a dix ans, à savoir d'avoir pour fin 2010 un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale ; bien que certains diront que c'était en fait chose impossible pour un tel processus. La dure réalité est que le taux de personnes menacées par la pauvreté pour les 15 pays qui étaient membres de l'UE en 2000 est resté stable : la moyenne pondérée de l'UE-15 était de 15 % en 2000 et en 2008, les données les plus récentes disponibles affichent 16 % (pour les 12 derniers Etats membres, le taux moyen de risque de pauvreté en 2008 est de 17 %; la moyenne de l'UE-27 pour 2008 est de 17 %) (1). En ce qui concerne la « privation matérielle », la situation est un peu plus encourageante, du moins dans les nouveaux Etats membres. En effet, si la moyenne de l'UE-15 est restée stable entre 2005 et 2008 (12-13 %), elle a chuté dans les 10 nouveaux pays de l'UE pour lesquels des données sont disponibles, bien qu'elle reste 2,5 fois aussi élevée que dans les plus anciens Etats membres (2005: 43 % et 2008: 29 %) (2).

Le 17 juin 2010, les 27 chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE ont adopté le « grand objectif » pour l'UE dans son ensemble, dont le but est de « promouvoir l'inclusion sociale, en particulier via la réduction de la pauvreté, en visant à sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion » (conclusions du Conseil européen de mars 2010). Cet engagement politique renouvelé ainsi que l'accent mis sur des problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale au niveau de l'UE créent une réelle opportunité. Un défi majeur lors de la présidence belge de l'UE (second semestre de 2010) consistera à poursuivre le travail sur la base des progrès réalisés durant la présidence espagnole (premier semestre de 2010) et à mettre en place de nouveaux régimes de gouvernance qui traduiront cet engagement politique en action efficace. Les problèmes soulevés dans cet ouvrage sont très pertinents pour cette tâche. Les auteurs espèrent en particulier que leurs recommanda-

(1) Selon la définition de l'UE, les personnes « à risque de pauvreté » sont les personnes vivant dans un ménage dont les revenus équivalents totaux sont inférieurs à 60 % du revenu équivalent médian national des ménages. Tous les chiffres présentés dans ce paragraphe proviennent des *Statistiques communautaires sur les Revenus et les Conditions de vie EU-SILC.*

(2) Comme indiqué au Chapitre 1 (Section 1.3.1), cet indicateur de l'UE améliore sensiblement la couverture multidimensionnelle du portfolio de l'UE en ce qui concerne l'inclusion sociale. Il se concentre sur la proportion de personnes vivant dans des ménages qui ne peuvent pas se permettre au moins 3 articles d'une liste de 9 articles. Les chiffres relatifs aux nouveaux Etats membres n'incluent pas la Bulgarie et la Roumanie, car les données de ces pays ne sont pas disponibles pour les quatre années dont il est question dans cet ouvrage. En 2008, le taux national de privation matérielle (définition de l'UE) était de 51 % pour la Bulgarie et de 50 % pour la Roumanie.

tions concrètes concernant une feuille de route de l'UE pour le développement de politiques européennes et (sous-)nationales afin de mieux aborder la pauvreté et l'exclusion sociale seront utiles. Ils aspirent de manière générale à ce que ce livre contribue à la réalisation du défi consistant à construire une Europe vraiment inclusive et sociale.

Ce volume se compose de quatre chapitres principaux. Le Chapitre 1 dresse le contexte général de l'UE pour l'étude en résumant brièvement les principaux éléments et les leçons clés tirées du volet inclusion sociale de la Méthode ouverte de coordination sociale (MOC) entre 2000 et 2010. Il fait également plusieurs suggestions sur la manière dont la MOC sociale (en particulier son volet sur l'inclusion sociale) pourrait être renforcée au cours de la période post 2010, et plus précisément dans le contexte de « l'agenda Europe 2020 ». Les Chapitres 2, 3 et 4 sont des chapitres thématiques ; le Chapitre 2 se concentrant sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, le Chapitre 3 sur l'inclusion active et le Chapitre 4 sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Les trois chapitres thématiques se basent sur le riche matériel développé par rapport à chacun de ces thèmes durant les 10 années de la MOC sociale. Chaque chapitre thématique commence par l'examen de la situation au niveau de l'UE et est ensuite suivi par une analyse approfondie de la situation spécifique en Belgique. Il se termine par un paragraphe présentant les principales conclusions au niveau de l'UE et proposant des recommandations concrètes pour renforcer l'action de l'UE dans ces domaines. Le Chapitre 5 étudie des stratégies visant à faire de l'inclusion sociale une pierre angulaire des politiques de l'UE et des Etats membres. Enfin, le Chapitre 6 rassemble les conclusions générales.

Les auteurs souhaitent remercier Bill Edgar pour son importante contribution à la section consacrée à l'UE dans le Chapitre 4, et Sebastiano Cincinnato pour son aide dans la préparation des sections belges des Chapitres 2-4. Les auteurs remercient également Magda De Meyer et Julien Van Geertsom, de la présidence belge, pour leurs précieux commentaires sur les versions précédentes. Ils ne doivent toutefois pas être tenus responsables d'une quelconque manière du contenu du présent volume.

1. PRESENTATION DU CONTEXTE EUROPEEN GLOBAL

1.1. INTRODUCTION

2010 est une année cruciale pour l'avenir des problèmes liés à l'inclusion sociale au niveau de l'Union européenne (UE). Le processus de Lisbonne, qui a démarré en 2000 et qui a établi le cadre des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cours de la dernière décennie, arrive à son terme. De nouvelles orientations politiques, ainsi que de nouvelles stratégies pour les implémenter, devront donc être convenues au cours de cette année. La place qui y sera octroyée aux problèmes liés à l'inclusion sociale déterminera significativement ce qui pourra être réalisé dans le courant de la prochaine décennie. 2010 est également l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale. C'est donc l'occasion

par excellence de sensibiliser l'opinion publique et politique à ces problèmes et d'augmenter ainsi la pression afin de développer des stratégies politiques et institutionnelles plus puissantes pour l'avenir.

Durant la seconde moitié de l'année 2010, la Présidence belge de l'UE peut jouer un rôle clé dans l'incubation de nouvelles stratégies visant à promouvoir l'inclusion sociale après 2010. Le présent volume a été commandé pour soutenir ce processus. L'objectif est de réfléchir à l'expérience acquise pendant la dernière décennie dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais de la Méthode ouverte de Coordination dans le domaine social (MOC sociale), et plus particulièrement de son volet inclusion sociale (c'est-à-dire, la MOC relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale). Ce volume permet aussi d'émettre des recommandations concrètes sur la façon dont les efforts pourraient être intensifiés à l'avenir au niveau national et/ou de l'UE. Nous (les auteurs) pouvons ainsi nous concentrer particulièrement sur trois problèmes : la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants (Chapitre 2), l'inclusion active (Chapitre 3), et le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (Chapitre 4). Comme l'a demandé la présidence belge, nous avons accordé la plus grande attention au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants.

Ce chapitre d'introduction dresse le contexte pour le reste du volume en résumant brièvement les principaux éléments de et certaines leçons tirées du volet de l'inclusion sociale de la MOC sociale entre 2000 et 2010. Viennent ensuite quelques suggestions sur la manière dont la future coordination de l'UE dans le domaine social (en particulier son volet sur l'inclusion sociale) pourrait être renforcée après 2010, et plus précisément dans le contexte de « l'agenda Europe 2020 » (Commission européenne, 2010b).

Le présent volume puise dans un vaste éventail de sources, qui ont majoritairement été créées par le processus (3). Elles incluent les aspects formels du processus, comme les plans d'action nationaux sur la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/inclusion) et l'analyse conjointe de ces plans par la Commission européenne et les Etats membres de l'UE résumée dans les « Rapports conjoints sur la Protection sociale et sur l'Inclusion sociale ». Elles incluent également les multiples rapports émis à la suite de la vaste gamme de travaux entrepris à l'appui du processus, qui ont été financés par la Commission européenne (4).

(3) Une grande partie des matières générées par le processus d'inclusion sociale devrait être disponible sur le site Web de la Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Egalités des Chances » (DG EMPL) de la Commission européenne sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en.
(4) A cet égard, nous tenons à souligner la contribution des membres de la Commission européenne qui a financé le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale, car leurs rapports publiés se sont avérés une importante source de matériel lors de la rédaction du présent volume. Pour de plus amples informations sur ce réseau, cf. : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts.

1.2. LE VOLET INCLUSION SOCIALE DE L'ACTUELLE MOC SOCIALE : 2000-2010

1.2.1. Ce dont il s'agit et quels en sont les principaux éléments

a) Principaux éléments

Les Etats membres de l'UE et la Commission européenne coopèrent depuis 2000 dans le domaine de la politique sociale, et ce, sur la base de ladite *Méthode ouverte de coordination (MOC)*. C'est ce qui a fourni le cadre dans lequel s'inscrivent les efforts effectués pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'UE. La MOC a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et couvre à présent la coopération de l'UE dans trois domaines ou « volets » politiques principaux : l'inclusion sociale (officiellement lancée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 en tant que MOC sur la pauvreté et l'exclusion sociale (5)), les pensions (lancée en 2001) et les soins de santé ainsi que les soins à long terme (2004). Elle comprend également des échanges d'informations dans le domaine de la *valorisation du travail*. Les trois « processus » sociaux qui ont été progressivement mis en œuvre depuis 2006 au titre de la MOC (un processus pour chaque volet principal) ont été harmonisés en une seule « MOC sociale » intégrée, articulée autour des douze objectifs communs de l'UE (trois objectifs pour chaque volet principal, ainsi que trois objectifs « ombrelle » liés à des problèmes horizontaux qui se recoupent (6)).

La MOC sociale est coordonnée par le Comité de protection sociale (CPS). Le CPS est composé de fonctionnaires provenant principalement des ministères de l'Emploi et des Affaires sociales de chaque Etat membre, ainsi que de représentants de la Commission européenne. Il rend compte au Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs » (EPSCO) des ministres de l'UE.

---

(5) Le Conseil de l'UE, qui rassemble les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE ainsi que le Président de la Commission européenne, définit l'orientation politique générale ainsi que les priorités de l'UE. Les décisions prises lors des réunions du Conseil de l'UE (ou « Sommets ») sont résumées dans des « Conclusions de Présidence » disponibles sur le site Web du Conseil des Ministres de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1&lang=en.
Tous les sites Web de présidence sont également accessibles à cette adresse. Depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000, le Conseil de l'UE tient chaque printemps une réunion plus particulièrement consacrée aux questions économiques et sociales – le « Conseil européen de printemps ». Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, il est devenu une institution officielle et dispose d'un président.
(6) Les 12 objectifs de l'UE pour la MOC sociale harmonisée ont été adoptés par l'UE en mars 2006 : cf. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=en.
Les « objectifs ombrelle » de la MOC sociale offrent un lien entre les trois volets politiques sociaux et entre les stratégies sociales, économiques et liées à l'emploi de l'UE. Par exemple, le troisième objectif ombrelle vise à « promouvoir la bonne gouvernance, la transparence et l'implication des parties prenantes dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique ».

La MOC sociale a essentiellement été un processus « soft », c'est-à-dire non contraignant, étant donné qu'il s'agit d'une coopération volontairement acceptée, basée sur des préoccupations communes. La responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques incombe aux pays. Il n'y a pas de cadre externe imposé, ni d'objectifs imposés aux Etats membres et il n'existe pas de sanctions pouvant être appliquées aux pays qui n'affichent aucun progrès par rapport aux objectifs communément admis. L'accent est principalement posé sur l'échange des informations et sur l'apprentissage mutuel. La *pression des pairs* est toutefois ressentie dans la mesure où elle résulte des contrôles et rapports réguliers et plus récemment, des analyses comparatives internationales.

Dans le présent volume, nous nous concentrons principalement sur le volet inclusion sociale, même si l'évolution du travail dans ce domaine (et plus particulièrement par rapport aux quatre problématiques mises en évidence ci-dessus) ne peut pas être considérée de façon isolée, en dehors du contexte plus vaste de la MOC sociale de l'UE.

Elaboré par l'UE entre 2000 et 2010, *le Processus d'Inclusion sociale* comprend cinq éléments majeurs :

- un ensemble d'objectifs européens communs qui s'inscrivent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- des *PAN/inclusion* biennaux à triennaux, par le biais desquels les Etats membres traduisent les objectifs communs en politiques nationales et qui sont établis sur la base d'un cadre commun (7);
- un ensemble convenu d'indicateurs communément admis visant à optimiser l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale et à mesurer les progrès effectués vers la réalisation des objectifs communs, ce qui relève de la responsabilité du Comité européen de Protection sociale (CPS) et de son sous-groupe d'indicateurs (8);
- un processus de suivi et de notification régulier par rapport aux progrès effectués, qui a donné lieu à des rapports réguliers sur l'inclusion sociale au sein de l'UE : les *Rapports conjoints sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* (9)*;*

(7) Depuis la rationalisation de la MOC sociale en 2006, les PAN/inclusion constituent un chapitre spécifique des « Rapports sur les Stratégies nationales pour la Protection sociale et l'Inclusion sociale » (National Strategy Reports on social protection and social inclusion = NSRSPSI). Avant 2006, ils étaient connus sous le nom de Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

(8) Les indicateurs communément admis pour la MOC sociale sont organisés conformément à la structure des objectifs communs pour la MOC sociale : un ensemble d'indicateurs et « d'informations contextuelles » approprié aux objectifs ombrelle convenus pour la MOC sociale dans son ensemble et un autre approprié à chacun des trois volets sociaux couverts par la MOC sociale (soit l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé ainsi que les soins à long terme). La liste d'indicateurs la plus récente a été adoptée au courant de la seconde moitié de l'année 2009 et elle fournit pour chaque indicateur la définition convenue, ainsi que les ventilations sociodémographiques (Commission européenne, 2009a). Pour de plus amples informations concernant les indicateurs sociaux de l'UE (leur construction et leur utilisation dans le processus politique), voir par exemple Atkinson *et al* (2002) et Marlier *et al* (2007).

(9) cf.: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en.

- un programme d'action communautaire destiné à soutenir et à renforcer le processus, et plus particulièrement à favoriser l'apprentissage mutuel et le dialogue entre les Etats membres et à stimuler l'innovation et le partage des bonnes pratiques (10).

b) Focus sur les thèmes politiques clés

Avec l'évolution de la MOC sociale, un consensus s'est progressivement forgé autour des priorités politiques clés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans toute l'UE. Sept priorités attirent particulièrement l'attention :

- accroître la participation au marché du travail, en soulignant l'importance de l'expansion des politiques actives du marché du travail et renforcer le lien entre la protection sociale, la formation continue et les réformes du marché du travail ;
- moderniser les systèmes de protection sociale de manière à ce qu'ils soient durables, assurent des revenus adéquats et encouragent à travailler ;
- améliorer l'accès aux services de qualité et plus particulièrement aux soins de santé et aux soins de longue durée, ainsi qu'aux services sociaux et de transport ;
- lutter contre les inégalités dans le domaine de l'éducation et de la formation, ce qui inclut la diminution du décrochage scolaire et la promotion de la formation continue ;
- éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, et ce, en soulignant l'importance d'une intervention précoce et en renforçant les mesures de soutien au revenu des familles à risque ;
- assurer l'accès au logement décent et lutter contre le sans-abrisme ;
- venir à bout de la discrimination et renforcer l'intégration aussi bien des personnes handicapées, que des immigrants et des minorités ethniques. Nous pensons ici spécifiquement à l'intégration des Roms (11).

Les Etats membres reconnaissent aussi largement qu'il est essentiel, dans le cadre du respect de ces priorités, de prêter une attention particulière aux personnes qui subissent de multiples préjudices au sein des communautés urbaines et rurales et

(10) Le premier Programme d'action communautaire (*Programme d'action communautaire destiné à encourager la coopération entre les Etats membres pour lutter contre l'exclusion sociale*) couvrait la période 2002-2006. Il a été suivi par le Programme communautaire *pour l'Emploi et la Solidarité sociale* (PROGRESS; 2007-2013). Ces programmes ont entre autres promu : la recherche, l'analyse politique (par exemple le réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale) et la collecte de données (par exemple les Etats membres ont bénéficié d'un important financement issu de ces Programmes afin de lancer l'outil EU-SILC (Community Statistics on Income and Living Conditions), une enquête sur le revenu et les conditions de vie qui constitue une importante source de données de référence de l'UE pour les indicateurs et les statistiques utilisés dans le cadre de la MOC sociale ; l'échange de bonnes pratiques (par le biais de projets d'échange transnationaux, d'évaluations par les pairs et d'études), la mise en réseau dans toute l'Europe des ONG et des autorités régionales et locales luttant activement contre les risques de pauvreté et d'exclusion sociale, et le financement des conférences européennes sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

(11) Pour une description plus détaillée de ces défis politiques, veuillez consulter le Conseil de 2005.

d'intégrer le problème de l'inégalité entre les sexes dans l'ensemble de ces priorités, et ce, en visant la promotion de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

L'action au sein du Processus d'inclusion sociale est depuis 2006 de plus en plus axée sur ces thèmes. Les priorités 1 à 3 ont été réunies sous l'égide de l'Inclusion active, ce qui a mené à la Recommandation de la Commission relative à l'Inclusion sociale (2008) (12); les priorités 5 et 6 ont engendré des années thématiques consacrées à la lutte contre la pauvreté des enfants (2007) et contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (2009).

c) Focus sur l'optimisation de la gouvernance

Une autre caractéristique de la MOC sociale en général et de son volet consacré à l'inclusion sociale en particulier a été le focus sur la promotion d'une meilleure gouvernance (pour une discussion plus détaillée sur ce sujet, voir Frazer, 2007). Dans ce contexte, on distingue huit thèmes clés :

- la nécessité de mobiliser et d'impliquer tous les acteurs – organismes gouvernementaux, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales et la communauté de la recherche – dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des programmes ;
- l'importance d'inclure dans le processus les personnes directement touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- l'importance de l'élaboration de réponses globales, multidimensionnelles et stratégiques à la pauvreté et à l'exclusion sociale, qui sont fondées sur des preuves et qui visent la réalisation d'objectifs quantifiés clairement définis, adoptés à la suite d'un diagnostic rigoureux des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- la nécessité d'intégrer les objectifs liés à l'inclusion sociale dans l'élaboration des politiques nationales, afin de s'assurer que tous les domaines politiques pertinents et les processus de décision budgétaire tiennent compte du besoin existant de promouvoir une plus grande inclusion sociale ;
- l'importance d'assurer une coordination efficace des différents départements et domaines politiques de manière à ce que leurs efforts se renforcent mutuellement ;
- la nécessité d'assurer des liens efficaces entre les niveaux nationaux et sous-nationaux de gouvernement, étant donné que la plupart des politiques liées à l'inclusion sociale sont conçues au niveau local ;
- l'importance de fournir des politiques sur le terrain, et ce, d'une manière coordonnée et intégrée, impliquant des partenariats entre les différents organismes et incluant tous les acteurs, y compris, ceux qui sont eux-mêmes touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- l'importance de disposer de procédures clairement établies pour le suivi et les comptes rendus sur la mise en œuvre des stratégies et pour l'évaluation de l'effet des politiques.

(12) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF.

1.2.2. Principaux points forts et faiblesses à ce jour

Lorsque l'on étudie l'avenir de la MOC sociale et de son volet inclusion sociale après 2010, il est important d'identifier quels en ont été jusqu'à ce jour les points forts sur lesquels on peut s'appuyer et quelles en ont été les faiblesses devant être corrigées lors de l'élaboration de futures stratégies. Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise dans le cadre de la MOC sociale et du travail de divers commentateurs (voir, par exemple, Frazer et Marlier (2008) et Zeitlin (2007)), nous sommes d'avis que les points suivants constituent des forces et des faiblesses clés.

a) Points forts

Alors que son effet s'est avéré moins marquant que beaucoup l'auraient espéré, la MOC sociale a significativement et de diverses façons contribué aux efforts fournis dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les dix points suivants méritent une attention particulière :

- la MOC sociale a contribué au maintien de la pauvreté et de l'exclusion sociale au programme de l'UE (quoique pas autant que d'aucuns le souhaitaient) et elle a créé un espace dans lequel il a été possible de plaider pour l'intensification des efforts fournis au niveau national (et sous-national) et à celui de l'UE, afin de prévenir et de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- elle a fourni l'occasion de souligner qu'il est essentiel, au niveau de l'UE, de veiller à ce que les politiques économiques, sociales et liées à l'emploi soient conçues de façon à se renforcer mutuellement et aussi d'insister sur le fait que les objectifs économiques et relatifs à l'emploi devraient davantage tenir compte des résultats de l'inclusion sociale ;
- elle a permis aux Etats membres de développer une compréhension commune des concepts (par exemple, la multidimensionnalité, l'intégration, les stratégies factuelles et les objectifs quantifiés, les partenariats entre les divers acteurs, la participation, les évaluations de l'impact des politiques) et d'identifier de commun accord les priorités politiques clés ;
- elle a généré un ensemble considérable de connaissances particulièrement utiles sur la meilleure façon de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- elle a contribué à la progression dans l'amélioration des données, la définition d'indicateurs communément acceptés et la création d'un cadre analytique plus solide, de façon à mieux comprendre et évaluer les phénomènes en présence, ainsi qu'à mieux suivre et communiquer les progrès accomplis (13);
- elle a assuré à une meilleure gestion des problèmes liés à l'inclusion sociale dans divers Etats membres ;

(13) Dans son ensemble, l'expérience de la MOC sociale a permis d'identifier les éléments clés nécessaires à la mise en place de systèmes efficaces visant à assurer le suivi des performances en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous reviendrons brièvement à ce sujet dans le Chapitre 2, Section 2.3.9. Voir aussi le présent Chapitre (Section 1.3) pour une courte discussion sur la façon dont la Commission et les Etats membres pourraient utilement procéder à une utilisation plus rigoureuse, plus intensive et plus visible des indicateurs communément admis pour la MOC sociale.

- dans les Etats membres ayant choisi de tirer pleinement parti de la MOC sociale, elle s'est révélée un outil particulièrement utile pour renforcer leurs efforts nationaux et sous-nationaux dans le domaine de la promotion de l'inclusion sociale ;
- elle a permis de souligner la nécessité de fournir une réponse à l'impact social de la crise économique et financière dans les débats de l'UE ; (14)
- elle a mobilisé une gamme étendue d'acteurs, alimentée de vastes réseaux européens composés de personnes engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (15), et elle a donné une voix aux personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale (16);
- elle a mené à la désignation de l'année 2010 comme étant l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale.

b) Faiblesses

Le fait que peu de progrès aient été accomplis par rapport à la réalisation de l'objectif global fixé à Lisbonne, c'est-à-dire d'exercer en 2010 une influence décisive sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, est clairement un échec majeur de la MOC sociale, même si certains diront que c'était en fait chose impossible pour un tel processus. Onze raisons sont souvent avancées par les commentateurs pour expliquer l'impact relativement limité de la MOC sociale :

- son statut politique était faible et il y a eu un manque de leadership politique au niveau de l'UE, surtout vis-à-vis des autres volets de l'agenda de Lisbonne (croissance et emploi) ;
- *feeding in* et *feeding out*, c'est-à-dire les attentes liées au fait que l'agenda de la MOC sociale devrait paralléliser et interagir étroitement avec l'agenda pour la croissance et l'emploi (« feeding in » par rapport aux objectifs relatifs à la croissance et à l'emploi, tandis que les programmes pour la croissance et l'emploi devraient être « feed out » pour stimuler la cohésion sociale/les objectifs d'inclusion) ont été décevants – ils ont en fait existé plutôt en théorie qu'en pratique et d'un point de vue plus global, les liens avec les autres domaines politiques européens (p. ex., la concurrence, l'agriculture, la santé, l'éducation, la justice et l'immigration) ont été également très limités ;

(14) A cet égard, il est encourageant de constater que le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale de 2010* reconnaît clairement que « la crise a mis en évidence la valeur ajoutée de la coordination stratégique passant par la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale (MOC sociale) et donné une nouvelle bonne raison de renforcer et d'exploiter pleinement le potentiel de cette méthode » (Conseil, 2010).

(15) Pour une liste des Réseaux soutenus dans le cadre du processus et pour les liens vers les différents sites Web des Réseaux, veuillez consulter le site Web susmentionné de la Commission européenne.

(16) Voir par exemple le Réseau européen Anti-pauvreté (2009b). Pour les rapports résumant les principales conclusions des Réunions européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté, cf. : http://www.eapn.eu/content/view/600/14/lang,en/.

- la MOC sociale s'est avérée trop « souple », étant donné qu'aucun type de sanction n'avait été prévu pour les Etats membres qui n'effectuaient aucun progrès et qu'il n'y avait donc aucune raison d'émettre à l'égard des Etats membres des recommandations sur ce qu'ils devaient faire pour renforcer leurs efforts ;
- l'absence d'objectifs clairement quantifiés liés aux résultats (jusqu'en juin 2010 ; cf. ci-dessous, Section 1.3) a diminué le statut de la MOC sociale par rapport aux politiques relatives à l'économie et à l'emploi qui ont été traitées séparément au niveau de l'UE dans le cadre du « Partenariat pour la Croissance et l'Emploi » ;
- la MOC sociale a été dotée d'une très faible visibilité publique et il y a eu (jusqu'à très récemment) un véritable manque de promotion publique du processus ;
- la plupart des Etats membres n'ont pas réussi à intégrer le processus de la MOC sociale, et plus particulièrement les PAN/inclusion, dans les procédures d'élaboration de politiques nationales ;
- le suivi, l'évaluation et le compte rendu des performances des Etats membres n'ont pas été effectués avec suffisamment de rigueur ; cela est partiellement dû à la faiblesse des outils d'analyse et des ressources ;
- le potentiel de la MOC sociale à utiliser la pression des pairs pour stimuler les Etats membres à avoir davantage recours à l'étalonnage européen des performances et d'une façon plus générale aux comparaisons transnationales a été entravé par l'absence d'évidence statistique ponctuelle ;
- trop d'Etats membres présentent encore des pratiques de gouvernance faibles (telles qu'une intégration limitée des objectifs d'inclusion sociale, une faible coordination horizontale et verticale des politiques, un planning stratégique inefficace et une mise en œuvre inadéquate, ainsi qu'une mobilisation et un engagement insuffisants des acteurs) ;
- le développement et la diffusion de l'échange des connaissances et des bonnes pratiques se sont révélés trop fragmentaires et insuffisamment coordonnés et les acteurs impliqués, bien trop peu diversifiés ;
- la possibilité d'utiliser les Fonds structurels de l'UE pour encourager les Etats membres à implémenter les objectifs d'inclusion sociale de l'UE n'a pas été suffisamment développée (17).

Dans sa récente estimation de l'impact du processus de Lisbonne, l'évaluation globale de la MOC comme une méthode de « coordination souple » par la Commission européenne est que « si la MOC peut être utilisée comme une source de pression des pairs et comme une plate-forme pour le partage des bonnes pratiques, il apparaît en fait que la plupart des Etats membres utilisent les MOC comme un outil de compte rendu plutôt que d'élaboration de politiques » (Commission européenne, 2010a).

(17) Parmi d'autres, le Réseau européen Anti-pauvreté (European Anti-Poverty Network = EAPN) s'est montré critique à l'égard de la quantité limitée de Fonds structurels disponibles pour soutenir les mesures d'inclusion sociale : "D'un point de vue général, l'EAPN s'est dit être déçu que la période de programmation 2007-2013 ne s'est pas révélée un instrument plus efficace pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'après les estimations de la Commission, 12,4 % des Fonds sociaux européens étaient destinés à des mesures d'inclusion sociale." (Harvey, 2008).

Cette thèse est en effet corroborée par l'expérience de la MOC sociale brièvement décrite ci-dessus et un objectif majeur du présent volume vise à explorer ultérieurement les points forts et les faiblesses (potentiels) de la MOC sociale et de faire des propositions concrètes sur la façon dont la future coordination de l'UE dans le domaine social (et plus particulièrement son volet inclusion sociale) pourrait être renforcée après 2010.

1.3. L'ACTION DE L'UE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE APRES 2010

Comme il apparaît clairement de ce qui précède, les progrès accomplis depuis 2000 dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, de l'inclusion active, de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement et de la participation sont majoritairement dus à l'existence de la MOC sociale et plus particulièrement de son volet inclusion sociale. La MOC sociale a fourni le cadre et les mécanismes institutionnels permettant d'élaborer des actions visant à résoudre ces problèmes. Les programmes d'action communautaire ont donc étayé la MOC sociale en fournissant les ressources nécessaires pour soutenir l'analyse, la collecte de données, l'échange de connaissances et le réseautage. Comme l'ont noté de nombreux commentateurs (par exemple le Réseau européen Anti-pauvreté (European Anti-Poverty Network = EAPN 2009a), la Plate-forme européenne d'ONG sociales 2009 et la Spring Alliance 2009), s'il faut poursuivre les progrès, il est essentiel que les nouvelles stratégies européennes, dont la mise en œuvre aura lieu après 2010, continuent de prévoir l'espace nécessaire pour s'attaquer efficacement à ces problèmes. En même temps, il faut absolument que ces stratégies optimisent non seulement le statut politique, mais aussi l'importance du processus, et qu'elles éliminent certaines des faiblesses identifiées dans le cadre du processus 2000-2010. Ces mesures sont nécessaires pour renforcer l'efficacité de la coordination européenne dans le domaine social, particulièrement en ce qui concerne l'inclusion sociale, et ainsi déboucher sur des résultats plus concrets sur le terrain.

Le besoin de renforcer la coordination européenne dans le domaine social est devenu encore plus urgent suite au statut plus important accordé aux questions sociales dans le Traité européen de Lisbonne (particulièrement les problèmes liés à l'inclusion sociale), entré en vigueur le 1er décembre 2009. Comme nous le verrons plus loin (Section 1.3.4), la « clause sociale horizontale » de l'Article 9 du Traité revêt (potentiellement) une importance majeure à cet égard. La nécessité de renforcer le processus est également essentielle suite à la non-réalisation de l'objectif défini par les dirigeants européens en 2000 et visant à exercer un impact décisif sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme le reconnaît la Commission dans sa propre évaluation du procès de Lisbonne : « la croissance de l'emploi n'a pas suffisamment atteint les personnes les plus éloignées du marché du travail et le fait d'avoir un travail n'a pas toujours suffi à sortir les gens de la pauvreté. Certains groupes se heurtent toujours à des obstacles spécifiques, comme l'accès limité à la formation pour les personnes peu qualifiées ou le manque de services de soutien. La segmentation

du marché du travail, ainsi que la pauvreté des enfants à un niveau élevé, persistent dans certains Etats membres. Il convient de tirer des leçons de ces faits. » (Commission européenne, 2010a).

En nous basant sur l'expérience de ces dernières années et en vue de poursuivre les réussites passées et de traiter les faiblesses de l'actuelle MOC sociale, nous souhaiterions émettre les recommandations suivantes, qui pourraient être considérées dans le développement de la dimension sociale de l'Europe en général et de la nouvelle « Plate-forme européenne contre la Pauvreté » (cf. ci-dessous, Sections 1.3.1 et 1.3.5) en particulier.

1.3.1. Des objectifs sociaux clairs de l'UE soutenus par l'UE et des objectifs sociaux nationaux

a) Des objectifs sociaux clairs de l'UE

Pour que l'inclusion/la cohésion sociale devienne une plus grande priorité politique au niveau européen, il est essentiel que les objectifs politiques de l'UE comprennent une déclaration clairement formulée de l'interdépendance et du caractère synergique des objectifs et des politiques économiques, sociaux, environnementaux et liés à l'emploi. La nouvelle Stratégie *Europe 2020* doit être élaborée autour de ces quatre piliers interdépendants et ils doivent tous être développés en même temps afin d'interagir continuellement et de se renforcer mutuellement. Les objectifs politiques de l'UE devraient également inclure un engagement politique fort et explicite à œuvrer pour l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale (avec une attention particulière pour la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants) et pour la diminution des inégalités. Nous pensons qu'une lutte efficace contre la pauvreté et l'exclusion sociale exige un traitement de la prévention (c'est-à-dire la réduction de l'afflux de personnes dans la pauvreté) et de la diminution (c'est-à-dire sortir les personnes vivant dans la pauvreté de la pauvreté). Cela implique des politiques universelles visant à promouvoir l'inclusion de tous et, si nécessaire, des politiques ciblées afin d'aider les personnes rencontrant des difficultés ou des barrières particulières. Des systèmes de protection sociale globaux sont aussi nécessaires afin de veiller à ce que tous les citoyens aient accès à des services de qualité et à des revenus adéquats. Enfin, une condition préalable nécessaire pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale et pour atteindre l'objectif de « croissance inclusive et durable » de l'Europe 2020 vise à traiter les inégalités (excessives).

b) Les objectifs sociaux de l'UE et nationaux

Dans ses propositions pour l'Europe 2020 publiées en mars 2010, la Commission européenne suggérait que cinq objectifs européens principaux soient atteints pour 2020. Un de ceux-ci visait à « réduire de 25 % le nombre d'Européens vivant sous les seuils de pauvreté nationaux, sortant ainsi 20 millions de personnes de la pauvreté »

(18). La Commission a également proposé qu'il y ait 7 « initiatives phares ». Une de celles-ci est une « Plate-forme européenne contre la Pauvreté », dont l'objectif serait « de garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi soient largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société » (Commission européenne, 2010b).

Lors de leur réunion de mars 2010, les dirigeants européens ont convenu qu'il devrait y avoir un objectif de « promotion de l'inclusion sociale, en particulier via la diminution de la pauvreté », mais ils ne sont pas tombés d'accord sur l'indicateur (les indicateurs) et l'objectif (les objectifs) appropriés et ont décidé de remettre ce point à leur réunion de juin 2010 (cf. Conseil européen, 2010a). Le Comité de Protection sociale européen et son sous-groupe d'indicateurs ont été invités à traiter les diverses questions politiques et scientifiques en jeu et à soumettre une proposition amendée représentant un compromis entre les différentes opinions relatives à la nature et à l'étendue de cet objectif européen. Le compromis finalement atteint par les membres du CPS a été approuvé par le Conseil des Ministres EPSCO le 7 juin 2010 et, 10 jours plus tard, par les 27 chefs d'Etat et de gouvernement européens. L'objectif européen adopté se base sur une combinaison de trois indicateurs : le taux de personnes à risque de pauvreté (définition européenne), le taux de privation matérielle (définition européenne, mais plus stricte (19)) et le pourcentage de personnes âgées entre 0 et 59 ans vivant dans des ménages sans emploi (c'est-à-dire des ménages dont les membres âgés d'entre 18 et 59 ans ne travaillent pas ou ont un lien très limité avec le travail). L'objectif consistera à faire diminuer au sein de l'UE le nombre de personnes à risque de pauvreté et/ou faisant face à une privation matérielle et/ou vivant dans des ménages sans emploi. Le niveau d'ambition a sensiblement diminué par rapport à la proposition originale de la Commission. En effet, si les chiffres initialement suggérés étaient retenus (une réduction de 20 millions d'ici

(18) Selon la définition de l'UE, les personnes « à risque de pauvreté » sont les personnes vivant dans un ménage dont les revenus équivalents totaux sont inférieurs à 60 % des revenus équivalents médians nationaux (l'échelle d'équivalence utilisée est l'échelle modifiée de l'OCDE).

(19) Initialement proposé par Guio (2009), cet indicateur améliore sensiblement la couverture multidimensionnelle du portfolio européen d'indicateurs pour l'inclusion sociale. Il se base sur les informations limitées disponibles depuis l'EU-SILC et se concentre sur la proportion de personnes vivant dans des ménages qui ne peuvent pas se permettre au moins 3 des 9 articles suivants: 1) faire face à des dépenses imprévues ; 2) prendre une semaine de congé annuel en dehors de la maison ; 3) éviter des arriérés (d'hypothèque ou de loyer, des factures d'eau/gaz/électricité, versement d'arrhes, acomptes ou avances) ; 4) tous les deux jours, un repas contenant de la viande, du poulet ou du poisson ; 5) garder l'habitation à une chaleur adéquate ; 6) avoir une machine à laver ; 7) avoir un téléviseur couleur ; 8) avoir un téléphone ; 9) avoir une voiture. Dans l'indicateur utilisé pour l'objectif européen, le critère pour être en situation de privation matérielle est plus strict car le seuil a été défini à un manque de quatre et non pas de trois des neuf articles.

Pour une caractérisation des personnes bénéficiant de faibles revenus et en situation de privation matérielle dans 24 pays européens, cf. Fusco, Guio et Marlier (2010).

2020), le passage d'un objectif basé uniquement sur le risque de pauvreté à un objectif basé sur les trois indicateurs susmentionnés signifierait une augmentation de la population ciblée d'environ 80 millions à environ 120 millions de personnes (20).

Malgré cette plus faible ambition, le fait que la Commission et tous les pays de l'UE puissent approuver cet objectif d'inclusion sociale européen est un important pas en avant dans la démonstration de l'engagement politique de l'UE. Etant donné l'architecture générale des propositions de la Commission pour la prochaine stratégie *Europe 2020,* aucun objectif n'aurait eu l'effet politique clairement négatif de faire apparaître l'inclusion/la cohésion sociale moins importante que les autres priorités politiques reprises dans l'agenda Europe 2020, qui ont toutes des objectifs quantifiés liés.

Le prochain défi, qui est à la fois politique et scientifique, sera pour chaque Etat membre individuel d'adopter un ou plusieurs objectifs (sous-)nationaux (21). Les pays seront libres, sous le principe de la subsidiarité, de fixer ces objectifs sur la base de ce qu'ils estiment comme étant l'indicateur (les indicateurs) le(s) plus approprié(s) en fonction de leurs priorités et situations nationales. Il sera toutefois important pour ces objectifs (sous-) nationaux qu'ils se basent sur des preuves et qu'ils résultent d'un diagnostic rigoureux. Il est également important que les pays soient invités à expliquer, une fois encore sur la base de preuves analytiques rigoureuses, comment la réalisation de leurs objectifs (sous-)nationaux contribuera à la réalisation de l'objectif au niveau de l'UE. En vue d'encourager l'engagement politique et l'apprentissage mutuel, nous considérons que les pays devraient définir leurs objectifs (sous-)nationaux de manière transparente et en étroite concertation avec la Commission ; nous pensons aussi que le CPS devrait en parler.

(20) Lors de leur réunion de juin 2010, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont approuvé « cinq objectifs centraux européens qui seront des objectifs partagés guidant l'action des Etats membres et de l'Union en ce qui concerne la promotion de l'emploi ; l'amélioration des conditions pour l'innovation, la recherche et le développement ; la réalisation des objectifs liés aux changements climatiques et à l'énergie ; l'amélioration des niveaux d'éducation ; et la promotion de l'inclusion sociale en particulier via la réduction de la pauvreté ». Selon les dirigeants européens, ce dernier consistera en la « promotion de l'inclusion sociale, en particulier via la réduction de la pauvreté, en visant à sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion ». Les dirigeants européens ont décidé que les « progrès vers les objectifs centraux seront régulièrement contrôlés » (Conseil européen, 2010b).

(21) La définition d'objectifs de résultats est essentielle, même s'il s'agit d'un domaine difficile pour une combinaison de raisons politiques et scientifiques. Il est donc encourageant de constater que la Commission note dans sa récente évaluation du Processus de Lisbonne que « l'efficacité de la politique d'apprentissage semble plus grande lorsque des objectifs clairs et mesurables ont été établis » (Commission européenne, 2010a). Pour une discussion détaillée sur les objectifs, cf. : Marlier et al, 2007: Sections 6.2 (Le rôle des objectifs dans le processus d'inclusion sociale), 6.3 (Questions clés dans la définition des objectifs nationaux) et 6.4 (Formulation d'objectifs pour l'ensemble de l'UE).

1.3.2. Benchmarking, contrôle et évaluation rigoureux

Nous pensons qu'il existe un défi majeur méritant une attention particulière dans les dispositions prises après 2010 (et qui est directement lié au défi que représente la définition des objectifs) : le benchmarking, le contrôle et l'évaluation rigoureux doivent être une caractéristique visible et centrale du processus européen aux niveaux national et de l'UE.

Nous recommanderions pour cela :

- l'instauration d'un processus dans le cadre duquel la Commission et les Etats membres étudieraient des façons de rendre les objectifs sociaux de l'UE plus visibles, mesurables et tangibles à l'échelon de l'UE. Outre les objectifs européens et (sous-)nationaux que nous venons d'aborder, cela pourrait entre autres impliquer une utilisation plus rigoureuse, intensive et visible des indicateurs communément admis soutenant la coordination de l'UE dans le domaine social et l'engagement de tous les Etats membres pour la définition de l'objectif d'amélioration de leurs performances dans un ensemble d'indicateurs couvrant chaque domaine politique d'inclusion sociale et de protection sociale pertinent (dont la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, l'inclusion active ainsi que le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ; cf. ci-dessous) (22);
- l'assurance que les progrès accomplis par rapport aux objectifs européens et nationaux fixés et aux performances optimisées dans le cadre de l'ensemble des indicateurs de l'UE soient régulièrement et rigoureusement suivis et évalués. Cela peut comprendre l'introduction d'un rapport annuel au Conseil européen de printemps et au Parlement européen sur les progrès réalisés vers les objectifs convenus (faisant partie du *Rapport conjoint annuel sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale*). Ce rapport annuel devrait également être soumis aux parlements nationaux et éventuellement sous-nationaux des Etats membres, qui devraient être encouragés à débattre des progrès réalisés par leur Etat membre (cf. également la Section 1.3.6) ;

(22) Marlier *et al* (2007) identifient quatre aspects dans lesquels les indicateurs communément admis pourraient être utilisés plus intensivement dans la MOC sociale. La première application est leur utilisation de « manière scientifique afin d'identifier les explications possibles des différences dans les performances de l'Etat membre ». La seconde figure dans les Rapports individuels sur les Stratégies nationales pour la Protection sociale et l'Inclusion sociale (NSRSPSI). « On ne s'attend bien entendu pas à ce que les pays s'appuient exclusivement sur ces indicateurs communs pour assurer le suivi et l'analyse de l'inclusion sociale, ainsi que pour l'établissement de rapports à ce sujet, mais plutôt à ce que les indicateurs nationaux qu'ils développent et utilisent à ces fins, avec une analyse multidimensionnelle approfondie des micro-données sous-jacentes, soient harmonisés autant que possible avec les indicateurs communs, afin de faciliter l'apprentissage mutuel ». La troisième application vise à accroître le degré de « gouvernement connecté ». La nature multidimensionnelle des indicateurs communément admis souligne « le besoin de coopération entre différentes agences gouvernementales ainsi que, dans certains pays, entre différentes agences appartenant à différents niveaux de gouvernement ». Enfin, la quatrième application vise la définition d'objectifs ; les objectifs nationaux devraient reposer de manière appropriée sur ces indicateurs.

- l'assurance que des évaluations par les pairs soient également organisées afin de pouvoir discuter des résultats de cet exercice de suivi, et ce, dans l'intention d'encourager l'apprentissage des politiques au sein des Etats membres et de la Commission ;
- l'introduction d'une approche bien plus rigoureuse vis-à-vis du suivi et de l'évaluation, en mettant davantage l'accent sur les résultats, et qu'elle veille à ce qu'une analyse critique indépendante des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs soit régulièrement exécutée. Les éléments clés peuvent utilement inclure :
- l'intégration plus systématique des indicateurs communs dans les cadres nationaux de suivi et d'analyse des Etats membres afin d'optimiser l'apprentissage mutuel (cf. Marlier *et al*, 2007, Section 2.7, pages 48-53) ;
- le renforcement de la capacité statistique aux niveaux européen, national et sous-national, et plus particulièrement la production garantie de statistiques sociales ponctuelles (y compris les données sur la pauvreté et l'exclusion sociale qui permettent un meilleur suivi de l'impact de la crise financière et économique dans l'ensemble de l'UE) ;
- le renforcement de la capacité analytique des personnes et institutions engagées dans le nouveau processus social de l'UE (aux niveaux européen et du pays) afin de s'assurer que le processus devienne plus rigoureux, plus exigeant et plus comparatif ;
- l'instauration d'évaluations de l'impact social dans tous les domaines politiques pertinents, ainsi que l'utilisation d'évaluations spécifiques par les pairs et de projets d'échange transnationaux visant à encourager l'apprentissage mutuel dans ce domaine complexe (cf. ci-dessous, Sections 1.3.4 et 1.3.5) ;
- l'obligation, pour tous les Etats membres, de prendre des mesures formelles afin d'impliquer véritablement les organisations de la société civile et les experts indépendants dans le suivi et l'évaluation des politiques d'inclusion sociale, et ce, sur une base continue.

Nous recommanderions également lors du suivi annuel des progrès accomplis par chaque Etat membre, que la Commission et le CPS, en tant qu'organismes chargés de la mise en œuvre de la coordination européenne dans le domaine social, adressent le cas échéant à chaque Etat membre des recommandations clairement formulées quant aux actions qu'il est tenu d'entreprendre pour réaliser les objectifs nationaux et européens convenus, ainsi que les performances optimisées reprises dans l'ensemble convenu d'indicateurs européens (voir ci-dessus). Le Conseil pourrait alors les approuver (23).

(23) Si le Traité ne prévoit pas explicitement la possibilité pour la Commission d'émettre des recommandations, il n'empêche pas non plus la Commission d'agir de la sorte via des « accords législatifs souples ». L'article 5 du Traité stipule par exemple, outre la coordination des politiques économiques et liées à l'emploi, que « L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des Etats membres ». En définissant le rôle du CPS, l'article 160 (voir ci-dessus) inclut parmi ses tâches le fait de « préparer des rapports, formuler des opinions ou entreprendre d'autres activités relevant de ses domaines de compétence, et ce, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative ».

1.3.3. Inclusion sociale dans les Directives intégrées pour la croissance et l'emploi

La décision politique générale visant à faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale une priorité clé de l'UE et à définir des objectifs de résultats quantifiés au niveau européen est une pièce (importante) du puzzle. Les modalités de mise en œuvre sont également essentielles. A cet égard, si l'accord sur un objectif européen pour l'inclusion sociale est encourageant, la dimension sociale (non seulement la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi la protection sociale) reste quelque peu le point faible de la politique économique et liée à l'emploi. Le 27 avril 2010, la Commission a publié ses propositions pour des *Directives intégrées* à fournir à la Stratégie Europe 2020 (Commission européenne 2010c). Dix directives ont été proposées sous deux bases légales différentes : six directives économiques et quatre directives liées à l'emploi. Une directive sur la pauvreté et l'exclusion sociale, qui présente des politiques visant à atteindre l'objectif central européen proposé pour la réduction de la pauvreté, a été intégrée dans les directives liées à l'emploi.

La directive proposée est élaborée de manière raisonnablement large, reflétant les principaux volets de la MOC sociale existante et soulignant dans une importante mesure le rôle clé des systèmes de protection sociale. « *Directive 10 : Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté » :*

« L'action des Etats membres en vue de réduire la pauvreté devrait viser à favoriser une pleine participation à la société et à l'économie et à accroître les possibilités d'emploi, grâce à une pleine utilisation du Fonds social européen. Elle devrait également porter sur l'égalité des chances, et notamment l'accès aux services publics et à des services abordables, durables et de qualité (...), en particulier dans le domaine des soins de santé. Les Etats membres devraient mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les discriminations. Par ailleurs, afin de lutter contre l'exclusion sociale, de favoriser l'autonomie des citoyens et de soutenir la participation au marché du travail, les systèmes de protection sociale et les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et d'inclusion active devraient être renforcés pour offrir à chacun des perspectives aux différentes étapes de sa vie et une protection contre l'exclusion. La modernisation des systèmes de sécurité sociale et de retraite devrait permettre leur pleine utilisation en vue d'offrir une aide appropriée au revenu et l'accès aux soins de santé – favorisant ainsi la cohésion sociale –, tout en garantissant leur viabilité financière. Les systèmes de prestations devraient être consacrés en priorité à la sécurité des revenus pendant les périodes de transition et à la lutte contre la pauvreté, notamment chez les personnes les plus menacées d'exclusion sociale, par exemple les familles monoparentales, les minorités, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les migrants en situation régulière et les sans-abri. Les Etats membres devraient aussi encourager activement l'économie et l'innovation sociales pour apporter un soutien aux plus vulnérables. » (Commission européenne 2010c)

La directive proposée a engendré certaines critiques de la part des organisations tenant au renforcement de l'attention européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Par exemple, selon l'EAPN « cela signifie que le risque de pauvreté et d'ex-

clusion sociale reste en marge de la coopération européenne » et exige « une meilleure intégration des objectifs d'inclusion et de cohésion sociale dans toutes les directives intégrées. La séparation de « la directive d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté » des Directives liées à l'emploi en vue de garantir que les actions sur l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté ne se limitent pas aux mesures liées à l'emploi. Une référence explicite dans la « Directive sur l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté » pour assurer l'accès aux droits, aux ressources et aux services conformes aux objectifs communs déjà approuvés de la MOC sociale ». (EAPN 2010a; cf. également EAPN 2010).

Comité de Protection sociale

Un point « institutionnel » est directement lié. Le rôle central que le CPS devrait jouer dans le contrôle du progrès vers un objectif européen dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale et dans la mise en œuvre de la Directive 10 doit être clarifié dans l'ensemble final de Directives liées à l'emploi. Comme indiqué dans la Section 1.3.1 ci-dessus, nous pensons également que le CPS devrait participer à la discussion sur les objectifs (sous-)nationaux, même si, en vertu du principe de *subsidiarité*, les pays seront bien entendu libres de fixer ces objectifs sur la base de ce qu'ils estiment comme étant l'indicateur (les indicateurs) le(s) plus approprié(s) en fonction de leurs situations et priorités nationales. Ce rôle serait en fait entièrement conforme à l'Article 160 du Traité de l'UE (24).

1.3.4. La « clause sociale horizontale » du Traité de Lisbonne : un appel pour « un mainstreaming de l'inclusion sociale » et pour les évaluations de l'impact social

Le renforcement de la coordination européenne dans le domaine social est encore plus important et urgent à cause du plus grand statut accordé aux problèmes sociaux dans le Traité européen de Lisbonne. L'Article 9 revêt une importance particulière. Il stipule que : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (Union européenne, 2009). Un défi politique et légal majeur

(24) Le CPS est en effet habilité, en vertu de l'Article 160 du Traité de l'UE, à jouer un rôle important à cet égard : « Le Conseil, statuant à la majorité simple, après consultation du Parlement européen, institue un comité de la protection sociale à caractère consultatif afin de promouvoir la coopération en matière de protection sociale entre les Etats membres et avec la Commission. Le comité a pour mission: de suivre la situation sociale et l'évolution des politiques de protection sociale dans les Etats membres et au sein de l'UE ; de promouvoir les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les Etats membres et avec la Commission ; sans préjudice de l'Article 240, de préparer des rapports, de formuler des avis ou d'entreprendre d'autres activités dans les domaines relevant de sa compétence, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative. Dans l'accomplissement de son mandat, le comité établit des contacts appropriés avec les partenaires sociaux. Chaque Etat membre et la Commission nomment deux membres du comité. » (Union européenne, 2009)

sera à présent de donner une signification concrète à cette nouvelle clause sociale. Il faut tout d'abord espérer que cette nouvelle clause dans les objectifs européens fournira une base plus solide pour demander à l'UE, soit *à la fois* la Commission européenne et les Etats membres, d'intégrer les objectifs sociaux européens dans l'élaboration des politiques et, pour que ce soit efficace, de réaliser systématiquement des évaluations de l'impact social de toutes les politiques pertinentes (cf. également la Section 1.3.5 ci-dessous) (25). Avec le temps, elle pourrait aussi jouer un rôle dans la prise de décision de la Cour européenne, ce qui renforcerait la dimension sociale de ses décisions. Cette importante disposition du Traité est utilement citée dans les Directives relatives à l'emploi (« attendu que No 2 ») ; puisqu'elle est également pertinente pour les politiques économiques, cette référence devrait aussi être incluse dans le préambule de l'ensemble final des Directives des politiques économiques.

1.3.5. Etablissement de la Plate-forme européenne contre la Pauvreté

Le renforcement de la dimension sociale de l'UE, et en particulier la fourniture du nouvel objectif d'inclusion sociale de l'UE, dépendront sensiblement de l'initiative phare de l'Europe 2020 proposée, *la Plate-forme européenne contre la Pauvreté* (EPAP). Même si nous ne savons toujours pas clairement en quoi consistera cette plate-forme, il semble probable que (une grande partie de) la MOC sociale existante sera, dans une certaine mesure, fusionnée dans cette nouvelle initiative. La forme de celle-ci n'émergera qu'à l'automne 2010, lorsque la Commission publiera ses propositions sur l'EPAP.

Nous pensons que le double défi à relever consiste à proposer des dispositions pouvant contribuer non seulement au renforcement des futures coopération et coordination européennes dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, mais aussi au rassemblement de la multitude de volets différents composant actuellement l'Europe sociale afin de veiller à ce qu'ils soient mieux coordonnés, plus consistants et à ce qu'ils se renforcent mutuellement. L'EPAP doit pour cela devenir le symbole visible de cette nouvelle Europe sociale. Elle doit jouer un rôle central pour assurer que tous les autres volets de l'élaboration des politiques européennes (par exemple les politiques relatives à l'économie, la concurrence,

(25) Il est important de développer systématiquement des évaluations de l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale (à la fois *ex ante* et *ex post*) pour toutes les politiques pertinentes et non pas uniquement pour celles spécifiquement destinées à accroître l'inclusion sociale afin que les propositions de politique tiennent toutes compte de l'impact potentiel (positif ou négatif) qu'elles peuvent avoir sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Les politiques existantes devraient aussi être régulièrement contrôlées quant à leur impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale. L'ultime objectif devrait être de travailler systématiquement à l'identification de manières possibles (liens/synergies) d'ajuster les politiques afin de renforcer leur contribution à la promotion de l'inclusion sociale. La Commission européenne, en coopération avec les Etats membres, devrait développer et promouvoir la méthodologie des évaluations de l'impact social aux niveaux (sous-)nationaux.

l'éducation, l'immigration, la santé, l'innovation et l'environnement) contribuent à la réalisation des objectifs sociaux de l'UE, en ce compris l'objectif de l'UE sur l'inclusion sociale.

Cela nécessitera des dispositions explicites afin de mieux lier le futur processus social de l'UE (c'est-à-dire l'EPAP, la nouvelle MOC sociale, etc.) à d'autres processus européens pertinents (croissance, emplois, environnement, etc.) afin qu'ils se renforcent mutuellement. A cet égard, et conformément à la « clause sociale horizontale » du Traité de Lisbonne, une priorité clé consistera à intégrer les questions liées à une protection sociale adéquate, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'aux droits des enfants dans tous les programmes et domaines politiques européens pertinents (en ce compris les Fonds structurels), en particulier via une application plus systématique des évaluations de l'impact social requises (à la fois *ex ante* et *ex post*) en tant que partie du processus d'évaluation de l'impact intégré de la Commission (26). L'EPAP devrait jouer un rôle central dans le contrôle et le suivi de la mise en œuvre du processus d'évaluation de l'impact social et de la mesure dans laquelle les autres volets de l'Europe 2020 contribueront à l'objectif visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Si ce n'est pas le cas, elle pourrait faire des recommandations sur la manière dont ils pourraient mieux y contribuer (27).

1.3.6. Concentration du travail autour des questions thématiques

Nous pensons que les futures coordination et coopération européennes dans le domaine social dans le nouveau contexte de l'EPAP gagneraient beaucoup si elles étaient plus concentrées sur les questions thématiques clés issues de la MOC sociale, comprenant bien entendu la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, l'inclusion active ainsi que le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (cf. ci-dessus, Section 1.2.1). Lors du développement du travail thématique (voir les Chapitres 2-4 du présent volume pour des idées concrètes sur le contenu possible de chaque programme de travail) :

- des objectifs clairement formulés devraient être fixés pour chaque problématique et des programmes pluriannuels de travail devraient être convenus entre la Commission et les Etats membres pour chacune d'entre elles ;

(26) De plus amples informations sur le processus d'évaluation de l'impact de la Commission sont disponibles sur http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm.

(27) Dans le « document accompagnant » la « Proposition de Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale 2010 » (Document SEC(2010) 98 final), la Commission souligne très justement que « le développement d'une capacité d'évaluation de l'impact social *ex ante* adéquate dans le contexte des dispositions d'évaluation de l'impact intégrées devrait être encouragé. Le renforcement d'un tel composant « social » peut contribuer à des mesures de politique sociale plus efficaces. Appliqué à des mesures de politique non sociale, il peut contribuer à éviter les impacts sociaux négatifs involontaires et à mieux exploiter les possibilités de synergies positives (intégration). A cet égard, la MOC sociale peut être utilisée comme un forum d'échange d'expériences entre les Etats membres et entre les Etats membres et la Commission européenne. Cette dernière a récemment pris des initiatives en vue de renforcer sa propre capacité d'évaluation des impacts sociaux. »

- l'égalité des sexes et la non-discrimination devraient constituer les thèmes clairement transversaux de chaque problématique ;
- les Etats membres devraient être encouragés à faire de ces thèmes les éléments clés de leurs PAN/inclusion ;
- des rapports annuels sur les progrès accomplis par rapport à chaque problématique clé devraient être incorporés dans le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* et soumis au Conseil européen de printemps et au Parlement européen (cf. ci-dessus, Section 1.3.2) ; ce rapport annuel devrait également être adressé aux Parlements nationaux et, le cas échéant, sous-nationaux des Etats membres ;
- quand des données appropriées sont disponibles (p. ex., la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants), des tableaux d'affichage annuels devraient être envisagés ;
- des groupes informels chargés de poursuivre le travail par rapport à certaines problématiques particulières devraient être créés de façon appropriée au sein du CPS (28).

1.3.7. Directives sur les questions de gouvernance clés

L'EPAP peut apporter une importante contribution en soutenant les Etats membres dans le renforcement de leurs régimes de gouvernance par rapport aux questions liées à l'inclusion sociale. Donc, pour ce qui est des problèmes de gouvernance clés, où un ensemble considérable de connaissances et de bonnes pratiques a été développé, la Commission et le CPS devraient convenir de directives permettant aux Etats membres de renforcer leur pratique. Celles-ci pourraient ensuite faire partie de l'acquis de l'EPAP. Dans le cadre des PAN/inclusion, les Etats membres seraient alors tenus de rendre régulièrement compte des mesures qu'ils ont mises en place pour tenter de régler ces problématiques. La Commission devrait s'appuyer sur de telles notes directives pour assurer le suivi et le compte rendu des performances des Etats membres à cet égard et, au besoin, elle devrait également émettre des recommandations pour optimiser ces performances. Les domaines prioritaires où des directives pourraient être élaborées sont :

- l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans toutes les politiques nationales et sous-nationales pertinentes via l'utilisation systématique de l'analyse de la pauvreté et de l'impact social en tant que composant essentiel de l'évaluation de l'impact général des nouvelles initiatives politiques ;
- le développement d'une coordination horizontale efficace dans l'ensemble des domaines politiques au sein et parmi les divers niveaux politiques concernés, de manière à garantir la véritable intégration et la synergie des politiques ;
- la préparation de plans d'action efficaces, tant régionaux que locaux, visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à assurer les synergies entre les plans nationaux et sous-nationaux, surtout, par rapport à la fixation des objectifs ;

(28) Deux expériences de ce type ayant obtenu d'excellents résultats ces dernières années et qui pourraient servir de base pour l'avenir sont le Groupe de travail européen sur la pauvreté et le bien-être des enfants (Comité de Protection sociale, 2008) et la « Lisbon Task-Force » de l'UE (Comité de Protection sociale, 2009).

- les normes minimales par rapport à l'engagement effectif des parties prenantes (y compris des personnes touchées par la pauvreté) dans toutes les phases de la préparation, la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi des politiques d'inclusion sociale en général et du Processus d'Inclusion sociale en particulier.

1.3.8. Amélioration des liens entre les objectifs d'inclusion sociale de l'UE et les objectifs des Fonds structurels de l'UE

Il devrait y avoir un alignement beaucoup plus étroit entre les objectifs d'inclusion sociale de l'UE et des Etats membres et l'utilisation des Fonds structurels de l'UE. Dans ce contexte, l'utilisation des Fonds structurels devrait devenir un élément clé des PAN/inclusion. Une évolution positive très récente mérite d'être notée à cet égard. En juillet 2009, la Commission européenne a publié une proposition visant à permettre l'utilisation du Fonds européen de Développement régional (FEDER) pour soutenir des interventions de logement en faveur des communautés marginalisées vivant dans les nouveaux Etats membres (Commission européenne, 2009b). En vertu des dispositions du FEDER adoptées en 2006 (29), les interventions liées au logement ne pouvaient avoir lieu que dans le cadre d'opérations de développement urbain et sous la forme d'une *rénovation d'habitations existantes.* Le soutien des interventions liées au logement dans les zones rurales ou pour le remplacement « d'habitations » de très mauvaise qualité dans des zones urbaines ou rurales n'était donc pas éligible, alors que dans les nouveaux Etats membres de l'UE, la grande majorité de ces communautés vivent dans des zones rurales et dans des abris (aussi bien dans les zones urbaines que rurales). Le 19 mai 2010, le Règlement (UE) No. 437/2010 du Parlement européen et du Conseil a été adopté. Il va dans le sens suggéré par la Commission. Sous des conditions spécifiques, il étend également certaines possibilités de financement aux 27 Etats membres de l'UE (et non pas uniquement aux nouveaux Etats membres). Cet élément pourrait jouer un rôle important dans l'augmentation des ressources pour les initiatives faisant partie de ce domaine (30).

1.3.9. Maintien et renforcement des PAN/inclusion

Afin d'assurer que les Etats membres développent une approche stratégique, complète et cohérente pour la traduction des objectifs d'inclusion sociale de l'UE en politiques nationales, nous estimons qu'il est essentiel que les PAN/inclusion soient conservés et améliorés. Cela demandera une meilleure intégration des PAN/inclusion dans les processus d'élaboration de politiques nationales (et aussi, le cas échéant, sous-nationales) ainsi que le développement de liens plus étroits avec les parlements nationaux (et éventuellement sous-nationaux). Cela peut impliquer une

(29) Article 7(2) du Règlement (CE) No 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006.

(30) Dans un rapport très approfondi, Barca (2009) plaide pour une politique de cohésion réformée pour l'UE, ce qui nécessite une nouvelle combinaison des agendas sociaux et territoriaux. Il suggère que « l'agenda social soit « territorialisé » et que l'agenda territorial soit « socialisé ». L'approche locale de l'inclusion sociale devrait résulter de ces deux modifications » (p. 36).

réévaluation avec les Etats membres et les parties prenantes pertinentes du calendrier et de la structure du cycle des PAN/inclusion de façon à ce qu'il devienne plus aisé pour les Etats membres d'utiliser les PAN/inclusion comme des possibilités de planification stratégique visant à renforcer les politiques, et pas uniquement comme un moyen de rendre compte à l'UE des politiques existantes.

1.3.10. Utilisation accrue d'instruments plus durs

Il convient de combiner l'approche « souple » actuelle de la MOC à une plus grande utilisation d'instruments « plus durs » dans le cadre de la future coordination européenne dans le domaine social. Cela peut entraîner une utilisation accrue des Recommandations de la Commission (31) et favoriser l'étude des possibilités d'usage d'instruments juridiques, comme les Directives (cadre) de l'UE.

1.3.11. Echange et apprentissage accrus et meilleure communication

L'échange et l'apprentissage devraient être accrus en tant qu'élément faisant partie intégrante du Processus d'Inclusion sociale de l'UE, entre autres en multipliant les possibilités d'échange et d'apprentissage en vertu du Programme communautaire pour l'Emploi et la Solidarité sociale (PROGRESS) 2007-2013. Le processus d'apprentissage de politique et d'échange de bonnes pratiques devrait être renforcé avec un regroupement plus systématique des activités (par exemple des études, des évaluations par les pairs, les projets d'échange, les réseaux financés par l'UE) autour de thèmes spécifiques. Des efforts devraient également être fournis pour promouvoir une implication plus large et systématique des acteurs régionaux et locaux (décideurs politiques, parties prenantes et société civile) dans le processus. Une diffusion plus efficace et étendue des résultats sera nécessaire.

Il convient également de s'appuyer sur l'Année européenne 2010 pour développer aux niveaux européen, national et sous-national une stratégie de communication proactive ciblant les médias, ce qui mettrait en évidence les progrès des Etats membres par rapport à la réalisation de leurs objectifs d'inclusion sociale.

(31) La Communication de la Commission sur le renforcement de la MOC sociale suggère déjà que « Les sujets faisant partie de la MOC pourraient encore être consolidés en formalisant la convergence des points de vue dès qu'elle apparaît. La Commission y contribuera en utilisant, lorsque c'est pertinent, les Recommandations basées sur l'Article 211 du Traité, définissant des principes communs, fournissant une base pour le contrôle et l'évaluation par les pairs » (Commission européenne, 2008b). En fait, il existe un précédent au sein de la MOC sociale avec la Recommandation sur l'Inclusion active 2008 de la Commission (Commission européenne, 2008a).

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Barca, F., An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Rapport indépendant rédigé à la demande de Danuta Hübner, Commissaire à la Politique régionale, Commission européenne, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

Comité de Protection sociale, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU: A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Commission européenne, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3898&langId=en.

Comité de Protection sociale, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Luxembourg: Office des Publications officielles des Communautés européennes, 2008. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=74&type=2&furtherPubs=yes.

Commission européenne, *Lisbon Strategy evaluation document*, document de travail des services de la Commission SEC(2010) 114 final, Commission européenne, Bruxelles, 2010a.

Commission européenne, *Europe 2020: A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication No. COM(2010) 2020, Commission européenne, Bruxelles, 2010b.

Commission européenne, *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines,* Communication COM(2010) 193/3, Commission européenne, Bruxelles: Commission européenne, 2010c. Disponible sur : http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/proposition_en.pdf.

Commission européenne, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion - 2009 update*, Commission européenne, Bruxelles, 2009a. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en.

Commission européenne, *Proposal for a Regulation (EC) no .../2009 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing*

interventions in favour of marginalised communities, Communication COM(2009) 382 final: Commission européenne, Bruxelles, 2009b. Disponible sur : http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st06/st06037.en10.pdf.

Commission européenne, *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*, Commission européenne, Bruxelles, 2008a. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF.

Commission européenne, *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Communication No. COM(2008) 418 final, Commission européenne, Bruxelles, 2008b.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (comprenant le document accompagnant lié rédigé par la Commission européenne), Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2010. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2005.

Conseil européen, *European Council 25/26 March 2010: Conclusions*, Conseil européen, Bruxelles, 2010a.

Conseil européen, *European Council 17 June 2010: Conclusions*, Conseil européen, Bruxelles, 2010b.

Frazer, H., *Promoting Social Inclusion: The EU Dimension*, dans Administration Vol. 55, No. 2, Institute of Public Administration, Dublin, 2007.

Frazer, H. et Marlier, E., *Building a stronger EU Social Inclusion Process: Analysis and recommendations of the EU Network of independent national experts on social inclusion*, Commission européenne, Bruxelles, 2008.

Fusco, A., Guio, A.-C. et Marlier, E., Characterising the income poor and the materially deprived in European countries, in Atkinson, A.B. et Marlier, E. (eds.), Comparative EU Statistics on Income and Living Conditions (titre provisoire), OPOCE, Luxembourg, 2010.

Guio, A.-C., *What can be learned from deprivation indicators in Europe?*, Eurostat, Luxembourg, 2009. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-007/EN/KS-RA-09-007-EN.PDF.

Harvey, B., *EAPN Structural Funds Manual 2009-2011*, EAPN, Bruxelles, 2008.

Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B., Nolan, B., *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*, The Policy Press, Bristol, 2007.

Plate-forme des ONG sociales européennes, *5 recommendations for an effective Open Method of Coordination on social protection and social inclusion*, Plateforme sociale, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/Social_Inclusion/20090929_SP%20Social%20OMC_final.pdf.

Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts.

Réseau européen Anti-pauvreté, *EAPN proposals for New Integrated Guidelines for Europe 2020*, EAPN, Bruxelles, 2010.

Réseau européen Anti-pauvreté, *Actions to combat Poverty and to foster Social Inclusion risk remaining at the margins of EU Cooperation,* Communiqué de presse, 30 avril 2010, EAPN, Bruxelles, 2010a.

Réseau européen Anti-pauvreté, *A Europe we can trust: Proposals on a new EU post-2010 strategy*, EAPN, Bruxelles, 2009a.

Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN) *Small Steps - Big Changes*, EAPN, Bruxelles, 2009b.

Spring Alliance, *Manifesto*, Spring Alliance*,* Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.springalliance.eu/manifesto.

Union européenne, *Consolidated Version of the Treaty of Lisbon*, Union européenne, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en.

Zeitlin, J., The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy, conférence EUSA, Université du Wisconsin-Madison, 2007. Disponible sur : http://aei.pitt.edu/8032/01/zeitlin-j-06e.pdf.

2. LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS

Ce chapitre documente et étaie l'ensemble considérable de données recueillies sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, depuis la formalisation de la Méthode ouverte de Coordination dans le domaine social (MOC sociale) en 2000. Les Sections 2.1-2.4 traitent des principales leçons et conclusions qui peuvent en être tirées en vue d'optimiser la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. La Section 2.5 se penche ensuite sur la pauvreté des enfants et les politiques liées en Belgique. La section 2.6 présente enfin quelques conclusions et émet des recommandations visant à renforcer à l'avenir l'action de l'Union européenne (UE) contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Les enfants sont définis ici comme des personnes âgées de moins de 18 ans.

2.1. LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS DANS LA MOC SOCIALE

2.1.1. Un problème de plus en plus préoccupant

Le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants constitue depuis 2000 une partie de plus en plus importante de la MOC sociale. Il figure de façon encore plus explicite dans plus de trois quarts des Plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale (PAN/inclusion) des Etats membres. Depuis 2002, il est considéré comme un problème clé dans chacun des *Rapports conjoints sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* (*Rapports conjoints sur l'Inclusion sociale* jusqu'en 2004) adoptés chaque année par la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'UE. En mars 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE ont souligné que « la politique d'inclusion sociale devrait être poursuivie par l'UE et par les Etats membres, avec son approche multidimensionnelle, axée sur des groupes cibles tels que les enfants vivant en situation de pauvreté » et un an plus tard, ils ont appelé les Etats membres « à prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et significativement la pauvreté infantile et pour offrir des chances égales à tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale ».

L'initiative prise en 2005 par la présidence luxembourgeoise de l'UE sur le « Renforcement du processus communautaire d'inclusion sociale » appelait explicitement à la mise en place d'une approche intégrée autour des enfants (children mainstreaming) et à l'adoption d'au moins un indicateur du bien-être des enfants au niveau de l'UE (cf. Marlier *et al*, 2007). En 2006, la Communication de la Commission européenne sur les droits des enfants a prêté une attention particulière à la question de l'inclusion sociale des enfants et au rôle du Processus communautaire d'Inclusion sociale. Une Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants a été créée en 2007. Son rapport analytique et ses recommandations ont été officiellement adoptés par tous les Etats membres et la Commission en janvier 2008 (Comité de Protection sociale, 2008). En 2009, le Parlement européen a rédigé un rapport sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, reprenant le thème de la pauvreté infantile, au sein de l'UE (Parlement européen, 2008). En mars 2010, un

rapport détaillé sur la *Pauvreté et le Bien-être des enfants au sein de l'Union européenne*, demandé par la Commission européenne et rédigé par un consortium dirigé par le Centre de Recherche social TARKI (TARKI, 2010) a été publié.

Le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1er décembre 2009, inclut pour la toute première fois la promotion des droits de l'enfant comme un objectif explicite de l'UE. Vers la fin de l'année 2009, le Document de Travail de la Commission sur la Stratégie Europe 2020 (Commission européenne, 2009b) reconnaissait la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants comme étant l'un des défis sociaux à long terme de l'UE qui ont encore été renforcés par la crise financière et économique. Cette question est également l'un des principaux thèmes de l'Année européenne 2010 pour la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale et lors de la conférence d'ouverture en janvier 2010, le Président de la Commission a déclaré « Traduisons cette Année européenne par un engagement renouvelé et par des actions concrètes. Nous devons faire reculer le taux de risque de pauvreté d'ici à 2020 pour l'ensemble de la population, et en particulier pour les enfants et les personnes âgées. Car les chiffres actuels sont intolérables. » (Barroso, 2010) (32) La Belgique a également désigné la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants comme étant une importante priorité de sa Présidence de l'UE au cours de la seconde moitié de l'année 2010. Philippe Courard, le Secrétaire d'Etat belge à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté, a annoncé que l'intention était d'améliorer le processus au niveau européen et de contribuer à une évolution vers une Recommandation de la Commission européenne sur la Pauvreté infantile.

2.1.2. Pourquoi est-ce devenu un problème majeur ?

Il apparaît clairement de la section précédente que la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants se profilent comme un enjeu important pour l'UE et qu'il s'avère de plus en plus nécessaire d'en faire une priorité politique au plus haut niveau. On distingue six raisons interconnectées qui expliquent pourquoi la situation est telle qu'elle est et pourquoi il est probable que cette tendance persiste à l'avenir.

La première, et probablement la principale, explication de la raison pour laquelle cette problématique occupe aujourd'hui le devant de la scène est que l'existence de la MOC sociale a créé un cadre institutionnel au niveau de l'UE. Ce cadre a permis de soulever régulièrement et systématiquement le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et d'encourager dans ce contexte la coopération entre les Etats membres. La connaissance de ce problème a été approfondie par l'optimisation des données et des analyses, des études comparatives et des projets

(32) La traduction en anglais des auteurs du discours officiel du Président Barroso est disponible en français et en espagnol surhttp://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/12. Voici le texte officiel en français : « Traduisons cette année européenne par un engagement renouvelé et par des actions concrètes. Nous devons faire reculer le taux de risque de pauvreté d'ici à 2020 pour l'ensemble de la population, en particulier pour les enfants et les personnes âgées. Car les chiffres actuels sont intolérables. »

d'apprentissage et d'échange mutuels, de la prise de conscience et de la compréhension du problème et des politiques nécessaires pour le prévenir et le combattre. La préparation des PAN/inclusion a encouragé bon nombre d'Etats membres à développer des approches plus stratégiques et plus globales. Un suivi régulier et l'établissement de rapports se sont également révélés un stimulant pour redoubler d'efforts dans ce domaine.

La deuxième raison est l'ensemble croissant de preuves témoignant de l'ampleur et de la persistance du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants au sein de l'UE. Ces preuves abordées de façon détaillée dans la Section 2.2 montrent que la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ne sont pas de simples problèmes périphériques ou résiduels qui disparaîtront avec la croissance économique. Certains des facteurs liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants, comme le fait de grandir dans des familles monoparentales, et les niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants parmi les immigrants et certaines minorités ethniques soulignent en effet la probabilité de leur persistance si des politiques appropriées visant à promouvoir l'inclusion sociale de tous les enfants ne sont pas élaborées et appliquées. Face à cette réalité et sous l'augmentation de la pression émise par la société civile, les services de protection de l'enfance, les universitaires et le grand public, une pression croissante a été exercée sur les décideurs pour qu'ils entreprennent des actions concrètes visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Œuvrer pour l'inclusion sociale et le bien-être de tous les enfants est donc devenu une nécessité politique de plus en plus importante.

Une troisième raison est l'augmentation de la prise de conscience des droits de l'enfant et de la reconnaissance du fait que la pauvreté et l'exclusion sociale portent atteinte à ces droits (voir Fernandes, 2007). L'impact de la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (CNUDE – UNCRC) a été particulièrement important à cet égard. Elle soulignait en effet que les droits de l'enfant font intégralement partie des droits de l'homme que les Etats membres sont tenus de respecter. Le processus de suivi et de compte rendu réguliers lié à la CNUDE a fortement augmenté la prise de conscience du problème dans les Etats membres. Le fait que l'UNICEF ait lié son travail sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants aux droits de l'enfant n'a fait qu'accroître la sensibilisation (voir UNICEF, 2007). La Communication de la Commission (2006) appelant les Etats membres à établir une stratégie européenne globale visant à promouvoir et à protéger efficacement les droits de l'enfant dans les politiques de l'UE (Commission européenne, 2006) a également généré une attention accrue de la part de l'UE à l'égard des droits de l'enfant et elle a mis en évidence le lien existant avec la pauvreté et l'exclusion sociale. La reconnaissance dans le Traité de Lisbonne de la protection des droits de l'enfant comme étant l'un des objectifs de l'UE constitue également une évolution très importante puisque l'UE n'avait antérieurement que des compétences limitées par rapport aux droits de l'enfant.

La quatrième raison pour l'octroi d'une attention accrue à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants est qu'avec la baisse des taux de natalité et le vieillissement des populations européennes, les tendances démographiques au sein

de l'UE font que bon nombre d'Etats membres doivent non seulement faire face à de lourdes contraintes de travail, mais aussi tenir compte de l'augmentation future prévue des rapports de dépendance. Tout cela a conduit à une prise de conscience croissante du besoin de maximiser les ressources humaines futures de l'UE. Il en a résulté la création d'un argument social et économique de plus en plus puissant pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Les enfants qui grandissent dans un climat de pauvreté ou d'exclusion sociale sont moins susceptibles d'atteindre leur plein potentiel et une fois adultes, ils courent plus de risques d'être au chômage et de vivre en situation persistante de pauvreté. Cela entraîne de lourdes conséquences pour le développement économique et social futur. Sur un marché du travail de plus en plus technique, il est essentiel pour les pays d'optimiser au maximum leurs ressources humaines afin que les gens puissent contribuer pleinement à la croissance et au développement économiques. Les pays ont besoin de maximiser le potentiel futur de tous leurs enfants et il est donc primordial que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants soit efficacement entamée dès maintenant (33).

Un cinquième facteur, qui y est étroitement lié, est le coût à long terme pour la société des enfants qui grandissent dans la pauvreté et l'exclusion sociale. Différentes études internationales ont démontré dans le cadre de la MOC sociale de l'UE que des niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale infantiles engendrent pour les pays des coûts économiques et sociaux plus élevés. Le fait de grandir dans la pauvreté entrave le développement des enfants et menace leur bien-être futur. Les enfants élevés en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale sont par conséquent plus susceptibles de souffrir d'une santé défaillante et ils courent, à l'âge adulte, plus de risques d'être au chômage ou d'avoir un emploi peu qualifié et faiblement rémunéré. Ils seront donc plus susceptibles de demander de l'aide sociale ou sanitaire et de faire appel aux services publics. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants est donc aussi une question d'investissement dans le futur. Au niveau international, il existe de plus en plus de preuves indiquant qu'investir dans les enfants vivant en situation de pauvreté engendre à long terme des avantages économiques bien réels, ainsi que d'importantes économies en matière de coûts sociaux (34). Il est beaucoup plus coûteux et moins efficace d'intervenir dans une phase plus avancée de la pauvreté et de l'exclusion sociale. D'un point de vue aussi bien économique que politique, l'investissement dans l'enfance s'avère sensé et réalisable.

Enfin, la sixième raison pour laquelle la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants bénéficie d'une attention plus soutenue au niveau national et à celui de l'UE est la reconnaissance croissante de l'impact négatif que la pauvreté et

(33) Cette thèse est très bien soutenue par Ruxton et Bennett (2002) lorsqu'ils déclarent que « le développement économique, social, politique et culturel de l'UE dépend de la réalisation du plein potentiel de l'ensemble de ses 90 millions d'enfants ».

(34) Voir, par exemple, le résumé de la preuve publié par l'UNICEF qui fait état des avantages à long terme des systèmes d'enseignement et de soins hautement qualitatifs destinés à la petite enfance (UNICEF, 2008).

l'exclusion sociale des enfants exercent sur la cohésion sociale au sein de l'UE. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants n'est pas un but en soi, mais elle est essentielle pour construire une société plus inclusive. La MOC sociale de l'UE a démontré que pour réaliser l'objectif visant à produire un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il est indispensable de briser le cercle vicieux de la pauvreté, suite auquel bon nombre d'enfants la reçoivent en « héritage » de leurs parents. Cela signifie qu'il faut arrêter l'« entrée » des personnes dans la pauvreté ou l'exclusion sociale. Seule une intervention précoce visant à sortir les enfants de la pauvreté et de l'exclusion sociale et à leur permettre de s'épanouir pleinement et de participer à la société peut aboutir à un tel résultat.

Ces six raisons expliquent la prise de conscience accrue de la nécessité absolue d'intégrer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans le débat politique et économique, et ce, aussi bien au niveau national qu'à celui de l'UE. Il est essentiel de s'occuper du bien-être et de l'inclusion sociale des enfants, tant pour des raisons de justice sociale, ici et maintenant, que pour des raisons liées à leur bien-être futur. Comme l'explique de manière convaincante le Conseil français de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (2004) : « La question de la pauvreté infantile doit être considérée comme particulièrement importante pour deux ensembles de raisons. La plupart des courants de philosophie politique s'accordent pour dire qu'en matière de justice sociale, il est du devoir de la société de compenser ou de corriger les inégalités subies, à tout le moins, par les personnes qui ne portent aucune responsabilité dans la situation qu'elles connaissent. Ceci s'applique aux enfants plus qu'à toute autre personne. La seconde raison est que la pauvreté éprouvée dans l'enfance accroît le risque de la connaître aussi à l'âge adulte ». Il est également clair que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants est un point central de bon nombre des défis politiques clés auxquels l'UE est confrontée : des défis tels que le vieillissement démographique, la mondialisation et le besoin d'une main-d'œuvre qualifiée et compétente, la mobilité accrue et la diversité ethnique, le souci de la désaffection politique et d'un déficit démocratique, le souci d'une plus grande équité entre les sexes, la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, l'adaptation à l'évolution des structures familiales et la promotion de la durabilité environnementale. Cela explique pourquoi la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants constituent – et cette situation se poursuivra dans la période à venir – un problème politique de plus en plus important pour l'UE et les gouvernements nationaux.

2.1.3. Vaste éventail d'actions au sein de la MOC sociale visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants

A la suite du vaste éventail d'actions entreprises sous les auspices de la MOC sociale, les connaissances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale infantiles ont fortement évolué depuis 2002. Les PAN/inclusion successifs, par exemple, ont traité de ce sujet. Bien que les PAN/inclusion n'aient abordé la question que d'une manière assez inégale et fragmentaire et qu'une approche globale et multidimensionnelle fasse souvent défaut (Eurochild 2009b), ils constituent une riche source d'informa-

tion sur les approches adoptées par les Etats membres et sur les développements politiques intéressants dans ce domaine. Les Rapports conjoints annuels sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale ont régulièrement souligné l'importance du problème, surtout le Rapport conjoint de 2008, qui analyse plus spécifiquement certains aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants (une analyse qui a été élaborée ultérieurement dans un Document de Travail des services de la Commission ; Conseil, 2008). Le travail du Comité de Protection sociale et de son Sous-groupe Indicateurs par rapport au développement d'indicateurs communément admis pour mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale dans toute l'Europe a également contribué à accroître significativement l'ampleur du problème (Commission européenne, 2009a).

Une vaste gamme d'activités destinées à faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans le cadre de la MOC sociale ont été soutenues dans le cadre du programme d'action communautaire 2002-2006 contre la pauvreté et l'exclusion sociale et du Programme communautaire 2007-2013 pour l'Emploi et la Solidarité sociale (PROGRESS), ainsi que dans celui de leur prédécesseur, « Mesures préparatoires 1998-2000 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Les résultats de bon nombre de ces activités ont été mis à disposition au cours des premières années de la MOC sociale (35).

En termes de recherche et d'analyse, plusieurs rapports émis au cours de la MOC sociale se sont avérés particulièrement importants et influents en ce qui concerne le développement de l'attention accordée à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants et par rapport à l'amélioration de la compréhension du problème. Ils incluent :
Une étude menée en 2004 par Petra Hölscher qui a examiné les politiques visant à lutter contre la pauvreté infantile dans six Etats membres et aux Etats-Unis et qui a identifié les combinaisons de réponses politiques les plus efficaces par rapport à la prévention et à la réduction des taux élevés de pauvreté infantile (Hölscher, 2004). Ce fut la première étude thématique mandatée dans le cadre de la MOC sociale et elle a largement contribué à placer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants au cœur du processus de l'UE et à établir un cadre pour le développement futur des actions liées à cette problématique majeure (36).
La conférence organisée en 2005 par la présidence luxembourgeoise de l'UE sur le thème *Renforcer le Processus communautaire d'Inclusion sociale* et qui était basée sur un rapport considérant l'intégration des enfants comme un sujet clé. Il a ensuite été mis à jour et publié sous forme de livre (Marlier *et al*, 2007). Ce dernier

(35) Quelque 20 des 249 projets financés entre 1998 et 2000 traitent certains aspects de la pauvreté infantile.
(36) La pauvreté infantile s'est également avérée être une question pertinente dans d'autres études thématiques mandatées telles que *La situation des Roms dans une Union européenne élargie* (Commission européenne, 2004), *Mesures politiques concernant la jeunesse défavorisée* (Walther et Pohl, 2006) et *Pauvreté et exclusion sociale parmi les ménages monoparentaux* (Trifiletti *et al* 2007).

a fortement contribué à faire avancer les réflexions à ce propos et à mettre davantage l'accent sur la nécessité de disposer de meilleurs indicateurs (y compris, les indicateurs du bien-être infantile) et de données optimisées, ainsi que de procéder à un suivi et à une évaluation plus rigoureux.
En 2007, le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale a rédigé des rapports d'évaluation des politiques suivies dans chaque Etat membre et cela a engendré un rapport global tirant enseignement des travaux précédents pour établir la meilleure façon de combattre la pauvreté infantile et de promouvoir l'inclusion sociale des enfants dans l'UE (Frazer et Marlier, 2007) (37).
Une *Task-Force de l'UE sur la Pauvreté et le Bien-être des Enfants* s'inscrivant dans le cadre de l'année thématique sur la pauvreté infantile de la MOC sociale a été mise en place en 2007 par le Comité de Protection sociale (CPS). Le rapport qui en a résulté analysait la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans l'UE et examinait les différentes méthodes de suivi des politiques relatives à la pauvreté et au bien-être des enfants dans les Etats membres. L'analyse de fond et les recommandations concrètes du rapport ont été approuvées par la Commission et les Etats membres en janvier 2008 et elles font désormais partie de l'acquis communautaire dans ce domaine (Comite de Protection sociale, 2008). Elles fournissent ainsi un cadre important pour le développement futur du volet relatif à la pauvreté et au bien-être des enfants de la MOC sociale en général et des politiques des Etats membres en particulier (38).
En vue de poursuivre utilement ce travail, la Commission européenne a ordonné en 2008 une nouvelle étude sur la pauvreté et le bien-être des enfants au sein de l'UE (TARKI, 2010). Les résultats de cette recherche fournissent une base concrète pour faire progresser les recommandations émises par la Task-force de l'UE à propos de la mesure et du suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans toute l'UE. Ils formulent aussi des suggestions détaillées sur les priorités politiques pour chaque Etat membre.

Outre les PAN/inclusion, les Rapports conjoints, le travail du CPS et de son Sous-groupe Indicateurs, ainsi que les divers rapports principaux susmentionnés, il y a eu bien d'autres façons pour le processus communautaire d'accroître la compréhension et l'échange d'apprentissage en matière de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants. Les résultats des Mesures préparatoires susmentionnées pour la période

(37) A cet égard, nous tenons à souligner la contribution des membres de ce Réseau de l'UE financé par la Commission européenne, car leurs rapports publiés se sont avérés une importante source de matériel lors de la rédaction du présent chapitre. Cf. Frazer et Marlier, 2007. Pour chacun des rapports indépendants nationaux des 27 Etats membres sur le thème « Lutter contre la pauvreté des enfants et favoriser leur inclusion sociale (dans l'Etat membre de l'expert) », cf. : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2007/first-semester-2007.
(38) Les recommandations adoptées par le CPS portent sur l'établissement d'objectifs quantifiés, l'évaluation de l'impact des politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, le suivi de la pauvreté et du bien-être des enfants, la fixation d'un cadre commun permettant d'analyser la pauvreté et le bien-être des enfants, le renforcement de la capacité statistique et l'optimisation de la gouvernance, ainsi que le suivi des dispositifs à tous les niveaux politiques pertinents.

1998-2000 incluent, par exemple, la publication en 2002 d'un important rapport sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants d'Euronet, le Réseau européen des Enfants (Ruxton et Bennett, 2002) et de plusieurs autres rapports plus ciblés (39). Dans le cadre du Programme d'Action communautaire 2002-2006, plusieurs projets d'échange transnationaux ont étudié certains aspects de la pauvreté infantile (40) et le programme PROGRESS a soutenu des projets d'apprentissage mutuel supplémentaires (41).

Les Evaluations par les Pairs ont été un autre moyen important d'échange d'apprentissage sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. En avril 2007, le CPS a envoyé aux Etats membres un questionnaire afin de récolter des informations détaillées sur les politiques qui sont élaborées par les Etats membres pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Les réponses aux questionnaires, ainsi que le Rapport de la Task-force de l'UE et les rapports du Réseau d'Experts indépendants en Inclusion sociale ont informé en octobre 2007 une Evaluation par les Pairs du CPS sur la pauvreté infantile (42). Le programme d'Evaluation par les Pairs de la MOC sociale incluait plusieurs séminaires consacrés aux aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et des familles qui ont contribué à approfondir la compréhension des approches politiques (43).

(39) Voir, par exemple, le projet sur les familles en situation de stress du Forum européen pour le Bien-être de l'Enfance (Williams, 2003), un projet mené par la Grèce sur la *Promotion de l'inclusion sociale des populations roms* (Save the Children Grèce, 2000) et un projet sur la lutte contre l'exclusion sociale dans les familles avec de jeunes enfants (Home Start International, 2002).

(40) Cf. par exemple les projets suivants : *A Lobby for Children* (Bohn, 2005), un projet sur *la promotion de l'inclusion pour les immigrants et les jeunes demandeurs d'asile non accompagnés* (Réseau social européen 2005), un projet sur *l'Intégration des perspectives des enfants dans l'élaboration des politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale vécues par les familles monoparentales* mené par le Collège de Chypre (Cyprus College, 2007), un projet sur *l'Inclusion sociale des enfants en situation hors-famille et des jeunes confiés à un service de garde public mené par* l'Association italienne des Amis des Enfants (Associazione Amici dei Bambini) et un projet de l'Institut des Innocents (Istituto degli Innocenti) intitulé *Conditions des enfants placés en foyer d'accueil et élaboration de politiques de bien-être axées sur les enfants*.

(41) Voir, par exemple, le projet de l'Association italienne des Amis des Enfants intitulé *La vie après le réseau institutionnel de soins - égalité des chances et inclusion sociale pour les jeunes: identification et promotion des meilleures pratiques* et le projet *Villes européennes contre la Pauvreté des Enfants* mené par la Greater London Enterprise (cf. European Cities Against Child Poverty, 2008 et 2009).

(42) Les séminaires d'Evaluation par les Pairs ont été des actions clés dans le cadre du Programme d'action communautaire et de PROGRESS. Lors de chaque séminaire, l'expérience du pays hôte dans un domaine particulier a été confrontée aux commentaires et à l'analyse critique des pays pairs. L'intention était que cet événement puisse servir d'outil utile pour les Etats membres en vue de les aider dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques plus efficaces. On espère également que cela contribuera au dialogue avec les parties prenantes, comme les partenaires sociaux et les ONG et, le cas échéant, les personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. De plus amples informations sur les évaluations par les pairs en ce qui concerne la pauvreté des enfants et des familles sont disponibles sur le site Web du programme de l'UE sur « L'évaluation par les Pairs de la Protection sociale et de l'Inclusion sociale et l'Evaluation de l'Inclusion sociale » sur: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/key-themes/children-and-families-1.

(43) Par exemple : un examen par les pairs effectué en 2005 à Campobasso en Italie a étudié les politiques visant à prévenir l'exclusion des familles en difficulté ; un autre effectué en 2007 au Royaume-Uni a étudié le programme Sure Start, qui aide les enfants issus de milieux défavorisés ainsi que leur famille et qui essaie de donner à chaque enfant le meilleur départ dans la vie ; le premier examen par les pairs effectué en 2010 en Allemagne a étudié le travail de la Fondation fédérale visant à empêcher les femmes enceintes à faible revenu ou vivant dans des ménages où elles sont principal soutien de famille de tomber dans la pauvreté durant leur grossesse et/ou après la naissance de leur enfant.

Il y a également eu un programme de financement de base pour les Réseaux européens concernés par les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, d'abord dans le cadre du programme d'action communautaire et ensuite, dans le cadre du programme PROGRESS. La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ont toujours été considérées comme un domaine prioritaire pour le financement. Eurochild a été d'emblée un réseau clé au sein de ce programme et il a fortement contribué à attirer l'attention sur la position des enfants dans le processus de l'UE. Il a conjointement posé l'accent sur l'influence et l'analyse des PAN/inclusion (voir Eurochild, 2009b), ainsi que sur une approche plus vaste de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, variant du travail effectué dans le cadre de l'initiative de la Commission relative aux droits de l'enfant au développement d'idées très spécifiques dans des domaines tels que l'éducation et les soins durant les premières années, le soutien de la famille et des parents, la participation des enfants et des jeunes ainsi que les enfants sans soins parentaux.http://www.eurochild.org/?id=337http://www.eurochild.org/?id=338http://www.eurochild.org/?id=339http://www.eurochild.org/?id=344 Deux autres réseaux spécifiquement concernés par les enfants, la Confédération des organisations familiales de la Communauté européenne (COFACE) et la Fondation européenne pour les enfants des rues, sont actuellement aussi financés par l'UE. Il s'ajoute à cela que plusieurs autres réseaux de base financés par l'UE, comme le Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN), le Réseau social européen (ESN), la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) et Caritas Europe, ont également prêté une attention considérable au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et produit des rapports très importants (44).

La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants étaient également un thème clé des Tables rondes annuelles de l'UE sur la pauvreté et l'exclusion sociale, l'événement phare annuel de la MOC sociale, depuis l'organisation de la première par la présidence danoise de l'UE en 2002, et un sujet abordé de façon récurrente lors des Réunions européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté, depuis l'organisation de la première par la présidence belge de l'UE en 2001. Ces événements ont à nouveau offert d'importantes opportunités d'échange d'apprentissages sur les problématiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Lors de la Table ronde de 2009 à Stockholm, par exemple, un atelier de travail a procédé à une discussion de fond sur la meilleure façon de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes.

(44) Le Réseau social européen dispose, par exemple, d'un groupe de travail « Ressources politiques et pratiques » oeuvrant pour les enfants et les familles, ce qui a contribué à mettre en évidence le rôle essentiel des services sociaux par rapport à l'assistance et à la protection des enfants touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale : cf. http://www.esn-eu.org/children-and-families/index.htm et (Réseau social européen, 2010). Cf. également Caritas Europe (2004) et FEANTSA (2007). Pour une liste des Réseaux soutenus en tant qu'éléments appartenant à la MOC sociale et pour les liens aux différents sites Web des réseaux, cf. le site Web de la Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Egalités des chances » de la Commission européenne sur :
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en.

Ce regain d'intérêt pour le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et tout le travail accompli dans ce domaine depuis la mise en place de la MOC sociale en 2000 ont fait que les connaissances sur le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et plus particulièrement sur les politiques et les programmes les plus efficaces pour le prévenir et le réduire se sont aujourd'hui beaucoup étendues au sein de l'Union européenne. Certains résultats clés sont résumés dans les sections suivantes du présent ouvrage.

2.2. AMPLEUR ET NATURE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS AU SEIN DE L'UE

2.2.1. Ampleur

La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants constituent des défis majeurs pour toute l'Union européenne. Néanmoins, l'étendue et la gravité du phénomène varient sensiblement d'un pays à l'autre, voire souvent d'une région à l'autre. Les données de la vague EU-SILC 2007 démontrent ce qui suit (45) :

- 20 % des enfants vivant dans l'UE sont *à risque de pauvreté* (46) (liée au revenu) par rapport à 16 % de la population totale. Le risque est plus important pour les enfants dans tous les pays, sauf à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Allemagne et en Slovénie (en Lettonie, le risque des enfants (21 %) est identique à celui de l'ensemble de la population totale). Le risque de pauvreté infantile est de 30 à 33 % dans deux pays (la Bulgarie et la Roumanie), et d'entre 23 et 25 % dans cinq pays (la Grèce, l'Italie, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni), alors qu'il est « seulement » de 10 à 12 % dans cinq pays (Chypre, le Danemark, la Finlande, la Slovénie et la Suède).
- Les seuils nationaux des personnes à risque de pauvreté varient énormément au sein de l'UE. Ainsi, pour un ménage composé de 2 adultes et de 2 enfants, les *seuils nationaux* (montants mensuels exprimés en Standards de Pouvoir d'Achat (SPA) (47) diffèrent de moins de 750 SPA dans 8 pays (tous ces pays sont de nouveaux Etats membres) à plus de 1600 SPA dans 12 pays (tous des anciens Etats membres, sauf Chypre). En Bulgarie et en Roumanie, le seuil national correspondant se situe aux alentours de 300 à 350 SPA, par opposition à environ 2000 SPA au Royaume-Uni et à 3000 SPA au Luxembourg.
- Le nombre de personnes à risques de pauvreté serait bien plus élevé au sein de l'UE s'il n'y avait pas de transferts sociaux. Au sein de l'UE, les *transferts sociaux* (à l'exception des pensions) réduisent en moyenne de 39 % la proportion des

(45) Cf. le site Web d'Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

(46) Un enfant « à risque de pauvreté » est un enfant qui vit dans un ménage « à risque de pauvreté », c'est-à-dire un ménage dont le revenu équivalent total est inférieur à 60 % du revenu médian national équivalent.

(47) Le SPA (standard de pouvoir d'achat) peut être défini comme des « Euros artificiels » corrigeant les différences par rapport aux coûts de la vie dans les différents Etats membres.

enfants à risque de pauvreté, ce qui est un impact plus élevé que pour l'ensemble de la population (35 %). En Finlande et en Suède, les transferts sociaux réduisent le risque de pauvreté infantile de 64 à 67 %. En Bulgarie, en Grèce, en Roumanie et en Espagne, cette réduction n'atteint en revanche que 20 % maximum (c'est aussi le cas pour l'ensemble de la population). Ces chiffres reflètent à la fois l'échelle du niveau de dépense et la mesure dans laquelle les transferts sont ciblés sur les enfants de familles à faible revenu.

- Un taux national d'enfants à risque de pauvreté identifie la proportion des enfants vivant sous le seuil national de pauvreté dans un pays donné. Il est essentiel de compléter cette information avec l'écart national de risque de pauvreté, (48) qui indique « le degré de pauvreté des enfants » - c'est-à-dire, la *profondeur* du risque de pauvreté infantile. L'écart de risque de pauvreté pour les enfants varie de 13 % en Finlande et 15 % en France à 40 % en Roumanie et 44 % en Bulgarie. Il convient de noter que la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et l'Espagne sont des pays où le risque de pauvreté infantile *et* l'écart de risque de pauvreté infantile sont plus grands que dans la moyenne de l'UE. Le Luxembourg et le Royaume-Uni se situent à la limite.
- Dans la plupart des pays, le risque de pauvreté tend à augmenter proportionnellement avec l'âge des enfants.
- Un autre facteur clé dont il faut tenir compte lorsqu'on considère la pauvreté monétaire est la *durée*, c'est-à-dire la période durant laquelle les enfants vivent sous le seuil du risque de pauvreté. Comme le souligne très justement le rapport TARKI susmentionné, « bien que le risque de pauvreté des enfants au cours d'une année donnée donne une certaine indication de la menace de privation et d'exclusion sociale à laquelle ils doivent faire face, la menace concernée est bien plus grave lorsqu'ils appartiennent à une famille dont le revenu se situe sous le seuil de pauvreté, et ce, pendant plusieurs années d'affilée » (TARKI, 2010, page 30). Pour les 20 pays de l'UE pour lesquels les données EU-SILC requises sont disponibles, le rapport TARKI montre que la proportion des enfants vivant dans des ménages à risque de pauvreté varie pour chacune des années 2005-2007 de 4-6 % (en Autriche, à Chypre, en Finlande, en Slovénie et en Suède) à 13-16 % (en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne et au Portugal).
- La part des enfants touchés par la privation matérielle (49) est identique à celle des enfants touchés par le risque de pauvreté (liée au revenu) (20 %). La privation matérielle varie toutefois beaucoup plus fort parmi les Etats membres : de 4-10 % (au Luxembourg, dans les 3 pays nordiques, aux Pays-Bas et en Espagne) à 39-43 % (en Hongrie, en Lettonie et en Pologne), 57 % (en Roumanie) et 72 % (en Bulgarie), alors que les taux de risque de pauvreté varient « seulement » de 10 à 33 %.

(48) « L'écart de risque de pauvreté médian relatif » (que l'on dénommera ici l'écart de risque de pauvreté) mesure la distance entre le revenu médian équivalent des personnes vivant en dessous du seuil de risque de pauvreté et la valeur de ce seuil de risque de pauvreté ; il est exprimé en pourcentage du seuil.

(49) Initialement proposé par Guio (2009), cet indicateur améliore considérablement la couverture multidimensionnelle du portfolio de l'UE pour l'inclusion sociale. Pour sa définition, cf. Chapitre 1, Section 1.3.1.

Comme l'expliquent Marlier *et al* (à paraître), « cela reflète l'entrée en jeu des différences de standards de vie moyens, ainsi que leur répartition dans l'ensemble des pays ». C'est pourquoi il est très utile de *compléter* l'image fournie par les taux nationaux de risque de pauvreté et les seuils de risque de pauvreté avec celle que procurent les taux nationaux de privation matérielle. Si nous mettons en perspective le risque de pauvreté et de privation matérielle, nous pouvons donc identifier d'une part un groupe de 7 pays où le rapport entre la proportion de privation matérielle chez les enfants et celle du risque de pauvreté infantile est supérieur à 1,6 (Bulgarie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Pologne, Slovaquie et Roumanie ; les rapports les plus élevés étant en Bulgarie (72 % / 30 % = 2.4) et à Chypre (28 % / 12 % = 2.32.3)) et, à l'autre extrême, un groupe de 4 pays où le rapport est inférieur à 0,6 (Luxembourg, Pays-Bas, Suède et Espagne ; le rapport le plus bas étant au Luxembourg (4 % / 20 % = 0.2)).

- Au niveau de l'UE, le *taux de privation matérielle chez les enfants à risque de pauvreté* est de 46 %, une proportion qui varie considérablement – de 18-28 % (Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Suède) à 72-96 % (Bulgarie, Hongrie, Lettonie et Roumanie). Et parmi les enfants vivant au-dessus du seuil du risque de pauvreté, le taux européen moyen de privation matérielle est de 13 %. Une fois encore, les écarts sont très élevés : 1-6 % (de nouveau : le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suède) et 35-62 % (de nouveau : la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Roumanie).

2.2.2. Principaux groupes

Les enfants qui grandissent dans des familles monoparentales ou dans des familles nombreuses sont d'autre part les plus à risque dans presque tous les pays. La vague de données de l'EU-SILC 2007 indique qu'au niveau européen, 34 % des enfants vivant dans des *familles monoparentales* sont à risque de pauvreté, et ce, avec des proportions variant de 17-24 % (Danemark, Finlande, Suède) à 40-45 % (Estonie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Royaume-Uni) et 54 % (Malte). Pour ce qui est des enfants vivant dans des *familles nombreuses* (c'est-à-dire, des ménages composés de 2 adultes et de 3 enfants ou plus), le risque de pauvreté est de 25 % dans l'ensemble de l'UE. La part varie de 12-15 % (Allemagne, Finlande, Suède, Danemark, Slovénie) à 41-55 % (Italie, Lettonie, Portugal, Roumanie) et 71 % (Bulgarie).

Il convient toutefois de noter que tout en étant exposés à un risque inférieur au risque moyen de pauvreté (14 %), les enfants vivant dans des familles composées de 2 adultes et de 2 enfants à charge représentent le plus grand groupe d'enfants à risque de pauvreté dans l'ensemble de l'Union européenne.

2.2.3. Chômage

Le fait de vivre dans une famille où personne n'a un emploi rémunéré est susceptible d'influencer de manière significative les conditions de vie aussi bien actuelles que futures des enfants. Le chômage ne soulève pas seulement la question d'éventuels problèmes financiers (voir plus loin la Section 2.2.4) ; l'absence d'un adulte professionnellement actif dans la famille de l'enfant peut également limiter ses opportunités actuelles ou futures de participer pleinement à la société (c'est-à-dire que cela pourrait affecter l'avenir de l'enfant sur le marché du travail).

L'Enquête sur la Main-d'oeuvre menée en 2007 par l'UE montre que presque 10 % (9,4) des enfants européens vivent dans des ménages sans emploi, une proportion qui varie de 2,2-3,9 % (à Chypre, en Grèce, au Luxembourg et en Slovénie) à 12,0 % en Belgique, 12,8 % en Bulgarie, 13,9 % en Hongrie et 16,7 % au Royaume-Uni. Pour ce qui est de la proportion des adultes (âgés de 18 à 59 ans) vivant dans des ménages sans emploi, la moyenne européenne est pour ainsi dire identique (9,3 %), mais la variation des taux nationaux est plus faible : de 4,7 % à Chypre à 12,3 % en Belgique (50).

2.2.4. Le statut d'emploi, un facteur clé

Afin de mieux comprendre dans quelle mesure l'emploi des parents contribue aux revenus du ménage, il faut examiner combien d'adultes sont professionnellement actifs au sein du ménage et s'ils travaillent à temps partiel ou à temps plein, durant toute l'année ou seulement une partie de l'année. L'UE a procédé pour cela à une analyse détaillée du risque de pauvreté en fonction de l'intensité du travail du ménage. Cette intensité du travail tient exclusivement compte des adultes en âge de travailler.

Le niveau d'intensité de travail 0 correspond aux ménages où personne n'a occupé d'emploi rémunéré pendant l'année de référence du revenu. Les enfants vivant dans ces ménages courent un risque de pauvreté très élevé : conformément à la vague de données de l'EU-SILC 2007, le risque moyen de pauvreté pour ces enfants dans l'UE est de 70 % ; le risque le plus faible étant enregistré au Danemark et en Finlande (47-49 %) et le risque le plus élevé en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Lituanie, au Portugal, en Roumanie et en Slovaquie (81-90 %).

Il va de soi que les enfants des familles avec un niveau d'intensité de travail de 1 sont bien moins exposés à un risque de pauvreté. Toutefois, même dans ces ménages, le risque de pauvreté n'est pas négligeable: la moyenne européenne pour les enfants vivant dans des ménages où *tous les adultes en âge de travailler occupent un emploi rémunéré à plein temps* tout au long de l'année est toujours de 8 %. Cette proportion varie de 3-4 % (Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, Malte et Slovénie) à 11-13 % (Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pologne) et 24 % en Roumanie.

(50) Cf. le site Web d'Eurostat :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

Et pour finir, si l'on considère les ménages avec un niveau d'intensité de travail inférieur à 1, mais supérieur ou égal à 0,5 (le niveau d'intensité de travail 0,5 correspond à un couple où seul un des deux partenaires travaille, mais où il/elle travaille à plein temps et toute l'année), la moyenne européenne est de 22 %, avec des chiffres nationaux variant de 11-12 % (République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne) à 31-35 % (Italie, Portugal, Roumanie, Espagne).

Le rapport susmentionné sur la *Pauvreté et le Bien-être des Enfants au sein de l'Union européenne* par TARKI (2010) a étudié les différentes manières d'améliorer le concept de l'intensité de travail en vue de permettre à la Commission et aux Etats membres de mieux comprendre la pauvreté laborieuse. Il a également analysé le lien entre la composition du revenu des ménages (particulièrement des revenus modestes) et le risque de pauvreté (51).

2.2.5. Facteurs multidimensionnels

Une leçon clé que l'on peut tirer du processus de l'UE est que la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants constituent un sujet beaucoup plus complexe que le simple fait de survivre avec un revenu modeste ou en situation de privation matérielle. Elles peuvent également impliquer le fait de vivre dans un logement insalubre ou même d'être sans-abri (voir le Chapitre 4 du présent volume) ; de vivre dans un quartier décrépit et mal desservi où la criminalité, le trafic de drogues et le comportement antisocial sont banalisés, avec une concentration élevée de groupes marginalisés ; de souffrir d'une santé défaillante et d'avoir insuffisamment accès aux services de santé, entraînant un risque accru de mortalité infanto-juvénile ; de n'avoir qu'un accès limité aux services d'aide sociale et familiale ; d'être en situation de désavantage éducatif, avec des formations d'un niveau insatisfaisant ; de n'avoir qu'un accès limité ou pas d'accès du tout aux terrains de jeux, aux installations sportives et récréatives et/ou aux activités culturelles. Certains enfants doivent faire face à plus d'un désavantage. Lorsque différents désavantages s'accumulent, ils peuvent interagir et se renforcer l'un l'autre, aggravant ainsi le ressenti de l'enfant par rapport à la pauvreté et à l'exclusion sociale et accroître l'héritage transgénérationnel de la pauvreté et de l'exclusion (voir aussi Frazer, 2009).

La nature multidimensionnelle de la pauvreté infantile a été soulignée par plusieurs membres du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale dans leurs rapports nationaux de 2007 sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants (Frazer et Marlier, 2007). Comme le déclarent par exemple les experts britanniques, « la pauvreté des enfants est préoccupante, car d'innombrables indices, récemment mis en lumière dans un document publié par le département britannique du Trésor, montrent que les enfants pauvres mènent une existence difficile, ont une moins bonne santé et une moins bonne alimentation, vivent dans des logements plus froids

(51) Le présent rapport n'offre pas suffisamment de place pour s'étendre plus sur ces développements très utiles. De plus amples informations à ce sujet sont toutefois disponibles dans le rapport TARKI.

et délabrés, présentent un risque accru d'être victimes d'accidents, de blessures, d'abus physiques et d'intimidations, et ont un accès réduit aux services d'aide à l'enfance. Ils obtiennent également de moins bons résultats scolaires et ils souvent sont à la traîne en termes de compétences et d'emploi. Les récents travaux faisant usage des données fournies par l'étude de la cohorte de naissances 1980 montrent que les désavantages constatés à 22 mois se répercutent sur l'emploi et les revenus tout au long de la vie. » (Bradshaw et Bennett, 2007)

Dans plusieurs de ces domaines, par exemple, en ce qui concerne les désavantages éducatifs, on remarque à nouveau de fortes variations en fonction des pays (52). Le faible niveau de lecture existant parmi les élèves de 15 ans varie ainsi de 5 % (Finlande) et 12 % (Irlande) à 28 % (Grèce et Slovaquie) et 51-54 % (Bulgarie et Roumanie). Le nombre d'enfants inscrits à l'âge de 4 ans dans l'enseignement préscolaire est très variable, avec des pays où plus de 98 % des enfants de 4 ans sont inscrits dans des établissements d'enseignement préscolaire (Belgique, France, Italie, Malte, Pays-Bas, Espagne) et d'autres où 4 à 6 enfants sur 10 seulement y sont inscrits à l'âge de 4 ans (Lituanie, Grèce, Finlande, Irlande et Pologne). Le décrochage scolaire prématuré, qui ne concerne pas les enfants en soi, mais plutôt les jeunes adultes, varie aussi fortement : la part des jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont obtenu qu'un diplôme d'enseignement secondaire inférieur et qui ne suivent pas d'autre programme éducatif ou formatif varie entre 4-9 % (République tchèque, Finlande, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie) et 31-38 % (Malte, Portugal et Espagne).

2.2.6. Effet à long terme et héritage intergénérationnel

Le fait que grandir dans la pauvreté limite le développement personnel et entraîne des conséquences à long terme sur le développement et le bien-être des enfants, ainsi que sur leur santé et leur bien-être futurs en tant qu'adultes, constitue un thème important du processus de l'UE. Cela accroît leur risque d'être touchés par la pauvreté, le chômage et l'exclusion sociale à l'âge adulte. Il s'agissait d'un thème clé de la première étude thématique sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants menée dans le cadre de la MOC sociale (Hölscher, 2004). Au cours de cette même année, un rapport du Conseil français de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (2004) soulignait que « la pauvreté n'affectait pas seulement le bien-être de l'enfant au moment où les ressources s'avéraient insuffisantes, mais aussi son « bien-devenir ». La pauvreté entrave leur aptitude à développer et à acquérir les capacités requises, y compris leur patrimoine de connaissances et leur capital culturel, social et sanitaire. » Plus récemment, cet impact à long terme a été mis en évidence dans le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* de 2007, qui

(52) Les données relatives à l'indicateur européen de faible niveau de lecture des jeunes de 15 ans proviennent de l'étude de 2006 du Programme de l'OCDE pour l'Evaluation internationale des Etudiants (PISA); cf. : http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html. Les données relatives aux jeunes en proie au décrochage scolaire proviennent de l'EU-LFS 2007 et celles concernant l'inscription des enfants de 4 ans de la « collecte de données UNESCO/OCDE/Eurostat (UOE) sur les systèmes d'éducation formelle » ; voir le site Web d'Eurostat susmentionné.

conclut en ces termes : « Les enfants qui grandissent dans la pauvreté sont moins susceptibles que leurs pairs plus aisés d'obtenir de bons résultats scolaires, de jouir d'une bonne santé, de ne pas entrer en contact avec le système de justice criminelle et – en tant que jeunes adultes – de prendre pied sur le marché du travail et de façon plus générale, dans la société » (Conseil, 2007).

La mesure dans laquelle la pauvreté est transmise en héritage d'une génération à l'autre est un thème apparenté et récurrent. Le Rapport sur la Situation sociale de 2007 par exemple contient une première analyse des résultats du module EU-SILC 2005 sur la transmission intergénérationnelle des désavantages. Ces conclusions sont résumées dans le Rapport de la Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants (Comité de Protection sociale, 2008). La preuve de l'existence d'un héritage intergénérationnel dans divers pays est également mise en évidence par plusieurs membres du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale dans leurs rapports de 2007 sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Cette preuve fait ressortir que « dans un certain nombre de pays, la transmission intergénérationnelle est particulièrement manifeste par rapport à l'éducation et que c'est le cas dans les pays avec des niveaux aussi bien bas qu'élevés de pauvreté et d'exclusion sociale infantiles » (Frazer et Marlier, 2007).

Un exemple intéressant de l'héritage intergénérationnel a été fourni par l'Irlande, où une étude menée en 2006 s'est penchée sur la petite enfance des adultes vivant en situation de pauvreté et a examiné de plus près les facteurs sociaux qui ont influencé les résultats des adultes (Layte *et al*, 2006). Cette étude démontre que le risque de vivre durablement dans la pauvreté à l'âge adulte est lié à *l'environnement socio-économique de l'enfance,* et à la pauvreté en particulier. Les voies par lesquelles de tels effets se manifestent incluent non seulement les contraintes financières qui pèsent sur la capacité des parents à investir dans le « capital humain » de leurs enfants, mais aussi du statut socio-économique, les styles parentaux, l'environnement domestique et la conception des rôles. Les effets des origines sociales opèrent à travers deux mécanismes assez différents : tout d'abord par le biais de l'environnement familial et de la stimulation parentale (surtout durant la petite enfance) et ensuite, par un impact sur les décisions que prennent les individus aux grands carrefours du système éducatif et du marché du travail. L'étude démontre aussi que les possibilités éducationnelles au cours de l'enfance influent sur la probabilité de pauvreté à l'âge adulte. Un individu dont les parents n'ont pas de diplôme dépassant l'enseignement primaire court ainsi 23 fois plus de risques de n'avoir aucune qualification formelle par rapport à un individu dont les parents sont porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur ou universitaire.

2.2.7. Groupes à risque d'« extrême » pauvreté

Le processus de l'UE a servi à mettre en évidence un certain nombre de groupes particuliers d'enfants à haut risque de pauvreté plus marquée ou extrême. Cela apparaît très clairement des différents PAN/inclusion des Etats membres et de plusieurs pro-

jets d'échange transnationaux. Ces groupes comprennent : les enfants handicapés, les enfants issus de minorités ethniques (en particulier les Roms), les jeunes demandeurs d'asile et immigrants (voir, par exemple, le Réseau social européen, 2005), les enfants victimes d'abus, de maltraitance ou de négligences, les enfants dont les parents ont des problèmes de santé mentale, les enfants pris en charge, les enfants sans-abri et les enfants victimes de violence domestique ou victimes de la traite des êtres humains, les enfants vivant dans des zones rurales très pauvres et isolées où bon nombre d'équipements de base font défaut et les enfants vivant dans de vastes bidonvilles situés en périphérie de grands centres urbains (53). L'analyse du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale révèle que la situation des enfants de familles immigrantes et de certaines minorités ethniques est une question de plus en plus préoccupante dans les anciens Etats membres (Frazer et Marlier, 2007). L'importance de la pauvreté parmi ces enfants, laquelle est associée à la discrimination, est également soulignée dans le *Rapport conjoint sur la Protection sociale* de 2008, qui conclut en ces termes : « Des 78 millions d'Européens à risque de pauvreté, 19 millions sont des enfants. Il est absolument nécessaire de garantir l'égalité des chances pour tous par le biais de politiques sociales bien pensées et de renforcer les efforts visant à permettre à chaque enfant de bien réussir sa scolarité, afin de briser le cercle vicieux de la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'une génération à l'autre. Dans ce contexte, les politiques relatives à l'inclusion et à l'antidiscrimination doivent être renforcées, surtout à l'égard des immigrés, de leurs descendants et des minorités ethniques. » (Conseil, 2008).

2.3. NEUF ELEMENTS VISANT A PREVENIR ET A COMBATTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS

La prévention et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dépendent finalement de la justesse des politiques mises en œuvre et de l'efficacité de leur suivi. Il ressort toutefois clairement de l'expérience acquise par l'UE qu'un certain nombre de facteurs sont essentiels pour faire en sorte que cela soit le cas. Neuf facteurs peuvent ainsi être identifiés (54).

2.3.1. Leadership politique

Les pays ayant obtenu les meilleurs résultats dans le domaine de l'inclusion sociale et de la protection du bien-être des enfants ou faisant actuellement le plus d'efforts pour combattre le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sont

(53) Cette tendance ayant été renforcée dans les rapports rédigés en 2007 par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale, cela a conduit à la conclusion que « Deux groupes d'enfants se démarquent dans un nombre significatif de pays comme étant à très haut risque de se retrouver en situation d'extrême pauvreté et d'exclusion sociale : les enfants vivant dans ou quittant des institutions et les enfants issus de familles de Roms. D'autres situations sont toutefois elles aussi souvent soulignées : les enfants contraints de travailler, les enfants victimes de violences, d'abus sexuels, de la traite des êtres humains et d'assuétudes, les enfants mêlés à la criminalité, les enfants handicapés, les mineurs non accompagnés, les enfants de sans-abri et les enfants des rues. » (Frazer et Marlier, 2007).
(54) Voir Frazer et Devlin (à paraître) pour une élaboration ultérieure et une discussion approfondie de ces facteurs.

ceux où le degré de priorité politique et de soutien public est très élevé. Comme le fait remarquer le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : « il est clair que certains Etats membres ont mené des politiques d'inclusion à long terme visant à soutenir tous les enfants et les familles ; cela a effectivement contribué à prévenir la montée de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et à maintenir la pauvreté infantile au niveau le plus bas. Les pays nordiques sont des exemples typiques de ce groupe de pays. L'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovénie considèrent aussi depuis longtemps le soutien des familles avec enfants comme une priorité, ce qui a encouragé leur inclusion sociale. (...) Dans plusieurs Etats membres, comme la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie et le Portugal, des experts nationaux ont constaté que l'attention particulière accordée à la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et des familles s'est récemment transformée en priorité et que, dans plusieurs cas, des initiatives politiques significatives commencent à voir le jour. (...) Un certain nombre d'Etats membres, préoccupés par la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, ou du moins des familles avec enfants à charge, lui ont conféré une priorité élevée, et ce, pour une période significative. Il s'agit de manière générale d'Etats membres présentant un niveau élevé de pauvreté infantile, comme l'Irlande, l'Italie, la Roumanie et le Royaume-Uni. » (Frazer et Marlier, 2007). L'importance d'accorder une priorité politique à cette question a été soulignée par Hölscher: « Faites tout d'abord des enfants et des familles en général et de la pauvreté infantile en particulier une priorité politique. » (Hölscher, 2004).

2.3.2. Approche intégrée et coordonnée

La nature complexe et multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants exige la prise de mesures dans un vaste éventail de domaines politiques (cf. Sections 2.2.5 et 2.4). Cela serait plus susceptible d'être le cas si le souci du bien-être et de l'inclusion sociale des enfants était systématiquement intégré et coordonné dans toutes les étapes de l'élaboration des politiques et si toutes les politiques étaient évaluées en fonction de leur impact sur l'inclusion sociale des enfants.

Plusieurs des projets soutenus dans le cadre de la MOC sociale ont développé la notion de l'« intégration ». Le rapport final du projet Intégration de l'Inclusion sociale définit le terme « intégration » comme étant « l'inclusion des objectifs relatifs à la pauvreté et à l'inclusion sociale, y compris une perspective d'égalité, dans tous les domaines et niveaux de l'élaboration des politiques, stimulée par la participation d'organismes publics, de partenaires sociaux, d'ONG et d'autres acteurs pertinents. » (Intégration de l'Inclusion sociale, 2006).

Plus spécifiquement en ce qui concerne les enfants, Marlier *et al* (2007) utilisent l'investissement dans l'enfance comme une étude de cas récurrente dans le rapport académique qu'ils ont rédigé sur le thème du Renforcement du Processus communautaire d'Inclusion sociale (en raison de son rôle clé par rapport aux « standards de vie actuels et à la productivité et à la cohésion sociale de demain ») pour la

conférence de la Présidence luxembourgeoise de l'UE en 2005. Dans ce contexte, ils expliquent leur appel à « l'intégration des enfants » comme suit : « Nous avons opté, à bon escient, pour le terme « intégration », au lieu de « groupes cibles » (...). Notre but n'est pas d'isoler un groupe prioritaire particulier ; la pauvreté et l'exclusion sociale sont inacceptables pour tous les groupes au sein de la société. Notre objectif serait plutôt de suggérer, comme pour l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes, une perspective d'approche du problème global de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pour nous, l'*intégration des enfants* consiste à considérer l'inclusion sociale du point de vue de l'enfant et elle implique le souci du bien-être et de l'inclusion sociale des enfants dans tous les domaines de l'élaboration des politiques. » (Marlier *et al*, 2007, page 11). Eurochild a pour sa part suggéré que par rapport aux enfants, l'intégration signifie qu'une « perspective des droits de l'enfant est utilisée pour informer la conception des politiques et leur mise en œuvre dans les domaines politiques pertinents ; l'élaboration et la mise en œuvre des politiques contribuent à soutenir ultérieurement l'objectif visant à promouvoir les droits de l'enfant. » (Eurochild, 2006). Plus récemment, le rapport de la Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants a conclu qu'« une approche prônant l'*intégration des enfants*, ce qui implique le souci du bien-être et de l'inclusion sociale des enfants dans tous les domaines pertinents de l'élaboration des politiques, apparaît comme étant la meilleure façon de répondre de manière adéquate à l'engagement politique de l'UE à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. » (Comité de Protection sociale, 2008).

ENCADRE 1 : EXEMPLES DE MECANISMES UTILISES POUR CONTRIBUER A L'INTEGRATION DES ENFANTS

- Exiger de tous les ministères qu'ils incluent la promotion de l'inclusion sociale en général et/ou de l'inclusion sociale des enfants en particulier dans leurs objectifs.
- Désigner au sein de chaque ministère un fonctionnaire responsable des questions relatives à l'inclusion sociale.
- Exiger qu'avant d'être adoptées, toutes les politiques soient testées par rapport à leur impact potentiel sur l'inclusion sociale des enfants et/ou sur les enfants en général ; et assurer ensuite le suivi de leur impact.
- Créer un comité de ministres compétents chargé d'assurer la coordination politique des questions relatives à l'inclusion sociale.
- Créer un comité de haut niveau composé de hauts fonctionnaires chargés d'assurer le suivi des progrès effectués et d'associer une stratégie relative à la pauvreté ou à l'inclusion sociale des enfants à d'autres stratégies et programmes nationaux clés.
- Faire de la pauvreté infantile une priorité clé dans le processus budgétaire annuel.
- Créer un comité ou un groupe de travail composé de fonctionnaires issus de tous les ministères qui devraient se réunir régulièrement afin de préparer une approche stratégique, de superviser sa mise en œuvre et d'assurer son suivi et son évaluation. Dans certains pays, un tel comité ou groupe de travail peut aussi inclure des représentants des gouvernements régionaux et locaux, des partenaires sociaux, des ONG et des experts.

L'expérience acquise dans l'ensemble de l'UE suggère que l'intégration serait probablement plus efficace s'il existait des dispositifs formels visant à coordonner les efforts de tous les acteurs, tant horizontalement (au niveau national) que verticalement (entre les niveaux de gouvernance nationaux et sous-nationaux). Là où de tels mécanismes font défaut, les politiques sont susceptibles d'être fragmentaires et moins efficaces ; on ne pourra dans ce cas pas se rendre compte des synergies potentielles existant entre elles. Frazer (2006) a identifié un certain nombre d'approches variées qui sont utilisées par les Etats membres pour améliorer l'intégration et la coordination (voir encadré 1).

Dans ses rapports de 2007, le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale a évalué, entre autres, l'ampleur de l'intégration des enfants au sein de l'UE. Leur analyse démontre clairement que l'intégration de l'inclusion sociale des enfants augmente au sein de l'UE, mais qu'il reste un nombre considérable de pays où il existe peu de preuves d'une approche systématique ou coordonnée. Pour terminer sur une note positive, une conclusion générale de leur analyse est que « dans les pays où les politiques d'inclusion à long terme en faveur de tous les enfants sont la norme, comme en Finlande et en Suède, on peut affirmer que l'intégration est déjà une réalité. Par ailleurs, la plupart des pays qui, au cours des dix dernières années ou plus récemment, ont fait de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants une priorité en ont entamé le processus d'intégration. Certains pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni ont même développé des dispositifs assez élaborés ». Des progrès nettement perceptibles ont également été accomplis à cet égard en Belgique, à Chypre et au Luxembourg. Dans les pays où de tels dispositifs d'intégration n'existent pas, le risque est toutefois réel que la considération de l'impact des politiques sur les enfants, et ce, dans bon nombre de domaines politiques importants, ne bénéficie que d'une très faible priorité. (Frazer et Marlier, 2007)

2.3.3. Engagement à promouvoir les droits de l'enfant

L'association des efforts s'inscrivant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants à la promotion des droits de l'enfant s'est imposée comme un thème clé de la MOC sociale. Dans son rapport pour la Commission datant de 2004, Hölscher a par exemple conclu en ces termes : « La Convention des Nations Unies pour les Droits de l'Enfant devrait servir de cadre pour le développement, la mise en œuvre et le suivi des politiques, tant au niveau de l'UE qu'à celui des Etats membres. L'UE devrait intégrer les principes de la CNUDE dans ses politiques et sa législation afin d'augmenter la visibilité des enfants au niveau européen et d'optimiser la promotion du bien-être et des droits de l'enfant » (Hölscher, 2004). Le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* de 2005 fait remarquer que « plusieurs pays mettent aussi de plus en plus l'accent sur la promotion des droits de l'enfant comme base pour le développement des politiques » (Conseil, 2005) et les rapports de 2007 du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale indiquent que de nombreux pays sont de plus en plus conscients de l'importance des droits des enfants (Frazer et Marlier, 2007). Divers réseaux européens actifs

dans le cadre de la MOC sociale, comme Eurochild (Fernandes, 2007, et D'Addato, 2009), Euronet (Ruxton et Bennett, 2004), le Réseau social européen (2007) et l'UNICEF (2007) ont également plaidé systématiquement pour l'adoption d'une perspective fondée sur les droits de l'enfant. L'importance d'une telle perspective a encore été accentuée en 2006, lorsque la Communication de la Commission de l'UE sur les Droits de l'Enfant a associé étroitement la promotion des droits de l'enfant au Processus européen d'Inclusion sociale et à la réduction de la pauvreté infantile. Elle soulignait que « le respect et la promotion des droits de tous les enfants devraient aller de pair avec l'action nécessaire pour répondre à leurs besoins de base » (Commission européenne, 2006). Le Parlement européen a également mis en évidence dans son Rapport de 2008 sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté (pauvreté infantile comprise) au sein de l'UE « l'importance d'une approche holistique de la sécurité matérielle et du bien-être des enfants basée sur la perspective fondée sur les droits de l'enfant de la CNUDE » (Parlement européen, 2008). Plus récemment, l'Agence des Droits fondamentaux de l'UE (2009) a développé, en se basant sur la compétence de l'UE dans ce domaine, une série d'indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant au sein de l'UE. Ce rapport propose toute une série d'indicateurs couvrant : la famille, le cadre de vie et les soins alternatifs, la protection contre l'exploitation et la violence, l'éducation, la citoyenneté et les activités culturelles ainsi qu'un niveau de vie adéquat.

Ces différents rapports et initiatives permettent d'identifier les quatre raisons principales pour lesquelles il s'avère essentiel de disposer d'une approche des droits de l'enfant basée sur la CNUDE. Une telle approche place pour commencer les besoins de l'enfant au centre de l'élaboration des politiques. Répondre à leurs besoins est alors une obligation politique de base et pas simplement un choix politique possible. Deuxièmement, elle met l'accent sur les besoins spécifiques de l'enfant, ici et maintenant. Troisièmement, elle fournit un cadre utile pour le développement d'une stratégie globale visant à prévenir et à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Ce point de vue a été renforcé par les preuves apportées par la MOC sociale que des pays, comme la Suède, qui défendent activement les droits de l'enfant ont remporté un franc succès dans le domaine de la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants (Halleröd, 2007). Quatrièmement, elle souligne l'importance d'adopter et d'appliquer une législation ferme contre la discrimination, car il s'agit d'un élément essentiel de la prévention et de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants.

2.3.4. Analyse de fond basée sur des données de qualité et à jour

Une analyse de fond soutenue par des données de qualité et à jour s'avère essentielle pour le développement d'une compréhension poussée du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Cela impose la mise en place d'un ensemble complet d'indicateurs, de données reflétant l'expérience actuelle des enfants dans ses différentes dimensions et de données prenant en compte la perspective des enfants eux-mêmes. Il est également crucial pour les Etats membres, s'ils envisagent de définir des objectifs clairs, d'établir des objectifs de résultats quantifiés, d'évaluer l'impact des politiques sur la situation des enfants (politiques sociales et autres) et de suivre les progrès réalisés (cf. ci-dessous).

L'importance de disposer de données correctes et d'une bonne analyse apparaît clairement dans les rapports émis en 2007 par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale. Le rapport de synthèse qui en a résulté conclut en ces termes : « L'insuffisance des données disponibles et des analyses qualitatives et quantitatives entrave le développement et le suivi des politiques dans de nombreux pays et tous les Etats membres doivent veiller à se doter de stratégies efficaces pour combler les lacunes constatées en la matière. Ils sont tenus en particulier de concevoir des indicateurs non monétaires pouvant être combinés avec les indicateurs de pauvreté monétaire existants, afin de permettre une compréhension plus approfondie du bien-être des enfants. Il faut également accorder une plus grande attention à l'étude de la persistance et de la durée des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants (ce qui exige une analyse longitudinale/par panel) et enquêter sur la situation des enfants à haut risque. » (Frazer et Marlier, 2007).

Une question importante dans le cadre de la MOC sociale a été le développement d'une série d'indicateurs appropriés pour la mesure et le suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Il est clair que même si les indicateurs généraux et les données relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale ventilées par tranches d'âge se révèlent d'une grande utilité, ils ne suffisent pas pour obtenir une image complète de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Il y a aussi un réel besoin de développer un ensemble plus global d'indicateurs et de données portant spécifiquement sur le bien-être des enfants et reflétant leur situation actuelle, tout en tenant compte de la perspective des enfants eux-mêmes (Marlier *et al*, 2007). De nombreuses organisations travaillant avec des enfants sont d'accord. Eurochild a plaidé pour « le développement d'indicateurs qui (...) mesurent aussi le bien-être et les perspectives de développement personnel de l'enfant » (Eurochild, 2008; cf. aussi Eurochild, 2009a). Il s'agissait aussi d'une conclusion de la Table ronde européenne de 2005 organisée sous la Présidence britannique, qui se traduisait comme suit : « Nous avons besoin d'indicateurs valides afin de définir la pauvreté infantile, ce qui comprend des indicateurs pour le « bien-être » des enfants » (Présidence britannique de l'Union européenne, 2005). Le débat sur le développement d'une vaste gamme d'indicateurs relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants a également été significativement informé par d'autres travaux internationaux portant sur le bien-être des enfants (par ex., Bradshaw *et al* (2007) et UNICEF (2007)).

Le besoin d'un vaste éventail d'indicateurs et d'une analyse correcte des données a été souligné dans les conclusions et les recommandations de la Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants, qui a recommandé que les Etats membres utilisent une combinaison de : tous les indicateurs pertinents qui ont déjà été convenus au niveau de l'UE (incluant les ventilations par âge des indicateurs européens de risque de pauvreté, les enfants vivant dans des ménages sans emploi, les indicateurs relatifs à l'éducation et aussi – depuis 2009 – les ventilations par âge des indicateurs de privation matérielle et de logement), l'(es) indicateur(s) européen(s), encore à développer, relatif(s) au bien-être des enfants et les indicateurs pertinents du bien-être des enfants disponibles au niveau des pays. La Task-Force a également souligné la valeur des enquêtes longitudinales mises en œuvre au niveau national : « Les données longitudinales et leurs liens avec les données administratives/des registres

constituent actuellement le moyen le plus complet et le plus efficace de mesurer les impacts à long terme des événements vécus au cours de la jeunesse sur la situation socio-économique des adultes. Par exemple : pour pouvoir analyser correctement la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, il est indispensable de disposer de ce type de données individuelles recueillies régulièrement auprès des mêmes personnes » (Comité de Protection sociale, 2008). Ce travail sur les indicateurs a encore été développé ultérieurement par le projet de recherche TARKI, qui a souligné à juste titre qu'« une image globale équilibrée peut uniquement être obtenue par le biais d'un portfolio séparé, uniquement consacré aux indicateurs relatifs aux enfants, avec des indicateurs reflétant les dimensions les plus pertinentes portant sur tous les groupes d'âge pertinents des enfants » (TARKI, 2010, page 20).

Une autre question importante qui émerge se rapporte au fait que certains groupes d'enfants ayant des problèmes ou des besoins spécifiques, comme les enfants vivant en institution et les enfants des rues, n'apparaissent pas forcément dans les enquêtes nationales. Des études spécifiquement axées sur la situation de ces enfants-là sont donc requises. Dès 2003, par exemple, le projet concernant la santé mentale des pupilles de l'Etat et financé par les Mesures préparatoires de l'UE en matière d'Inclusion sociale avait déjà souligné le besoin de recueillir des données permettant aux décideurs et praticiens politiques de saisir l'ampleur du groupe d'enfants touchés par des problèmes de santé mentale et de comprendre le genre de difficultés qu'ils éprouvent (Cocker, 2003). Le rapport susmentionné de la Task-Force de l'UE a également attiré l'attention sur l'importance de l'utilisation de sources administratives et des registres, de sources de données spécifiques sur les enfants dans des situations vulnérables et de données sur la situation spécifique des enfants les plus vulnérables (les enfants placés en institution ou en famille d'accueil, les enfants souffrant de problèmes de santé chroniques ou de handicaps, les enfants maltraités, les enfants des rues, les enfants d'origine immigrante ou minoritaire, etc.), dont le suivi est impossible avec les outils d'étude standard (Comité de Protection sociale, 2008). Ce dernier point a été encore renforcé par la recherche TARKI qui a conclu que les ensembles de données comme l'EU-SILC ne sont « pas particulièrement bien adaptés à des problèmes tels que la situation des enfants issus de familles d'immigrants ou de groupes ethniques minoritaires (comme les Roms, en particulier) ou celle de ces catégories d'enfants qui n'apparaissent généralement pas dans les enquêtes nationales/internationales – p. ex., les enfants placés en institution ; les victimes de la violence, de la criminalité et de la traite des êtres humains ; les enfants souffrant d'assuétudes, etc. ». (TARKI, 2010, page 22).

Une autre question importante qui a été soulignée par plusieurs acteurs de la MOC sociale, notamment par Eurochild, est la nécessité de prendre en compte les perspectives des enfants touchés par la pauvreté. La Task-Force de l'UE a également attiré l'attention sur la valeur des entretiens qui ont eu lieu directement avec les enfants dans certains pays (p. ex., en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni) et elle conclut en ces termes : « Les interviews d'enfants concernant leur propre expérience et perception de la pauvreté et de l'exclusion sociale permettent de recueillir des informations utiles sur le bien-être infantile qu'il n'est pas toujours possible d'obtenir par le biais des parents » (Comité de Protection sociale, 2008). De tels

entretiens offrent un point de départ utile pour la participation active des enfants, ce qui demande aussi leur implication dans l'évaluation des politiques et des services existants ainsi que dans la formulation des propositions d'amélioration (cf. aussi la Section 2.3.7 et le Chapitre 5).

2.3.5. Une approche stratégique factuelle basée sur des objectifs et des cibles clairement établis

Il ressort clairement de la MOC sociale que les stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants impliquent la fixation d'objectifs élaborés et quantifiés relatifs à l'inclusion sociale et au bien-être des enfants fondés sur une analyse et un diagnostic rigoureux du problème en question. Les objectifs ou les cibles quantifiés sont importants car ils fournissent : une importante déclaration d'intention et d'ambition politique par rapport à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants pouvant engendrer un effort politique accru ; un but permettant de mesurer les progrès accomplis et donc un moyen de créer un processus dynamique caractérisé par la transparence et la responsabilisation ; un outil favorisant la prise de conscience du processus qui mobilise et encourage ainsi tous les acteurs à le soutenir ; un noyau autour duquel gravitent les efforts des décideurs et praticiens politiques. Cette mise en évidence des objectifs et des cibles a été clairement établie dès la phase initiale du processus de l'UE (Conseil, 2002) et elle a encore été renforcée depuis à intervalles réguliers. Une recommandation clé du *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Exclusion sociale* de 2008 est, par exemple, exprimée en ces termes : « Les efforts visant à combattre la pauvreté – en général et celle des enfants en particulier – ont plus de poids s'ils sont soutenus par des objectifs globalement quantifiés, basés sur un diagnostic factuel des principales causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans chacun des Etats membres » (Conseil, 2008). En dépit de cela, les rapports rédigés en 2007 par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale révèlent clairement que les objectifs des Etats membres sont souvent trop généraux et trop ambitieux et que quelques pays seulement ont réussi à fixer des objectifs réalistes et quantifiés permettant de mesurer les progrès accomplis (Frazer et Marlier, 2007). Une certaine avancée a été réalisée dans les PAN/inclusion de 2008-2010, lorsqu'Eurochild fit remarquer que « Le fait que la majorité des Etats membres incluent des objectifs quantifiés relatifs à la réduction de la pauvreté infantile dans leurs PAN/inclusion constitue un développement encourageant ». Dans certains cas, les objectifs ne sont toutefois pas très ambitieux et il n'est pas toujours clair s'ils ont été établis sur la base d'une analyse rigoureuse. Une approche plus systématique et plus analytique est donc requise pour pouvoir assurer la fixation d'objectifs appropriés – ambitieux et réalistes à la fois – visant la réduction de la pauvreté infantile dans chaque pays. (Eurochild, 2009b) (55).

a) Objectifs

On peut identifier quatre importants types ou niveaux d'objectifs qui peuvent être mis en relation avec la pauvreté infantile : les objectifs généraux ou globaux, les

(55) Voir Frazer et Marlier (2007), Eurochild (2009) et TARKI (2010) pour les résumés/analyses ou les cibles fixées par les Etats membres ;

objectifs relatifs à un domaine politique spécifique, les objectifs relatifs aux groupes les plus vulnérables et les objectifs du processus. Une approche stratégique est susceptible d'impliquer une combinaison de ces objectifs avec ceux d'autres niveaux en relation avec la réalisation de l'objectif global. L'application de ces différents types d'objectifs est élaborée ultérieurement dans la synthèse des rapports sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants rédigés en 2007 par le Réseau européen d'experts indépendants en Inclusion sociale (Frazer et Marlier, 2007). (Cf. encadré 2, basé sur la topologie développée dans Frazer (2006)).

ENCADRE 2 : TYPOLOGIE DES OBJECTIFS VISANT A COMBATTRE ET A PREVENIR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS

1) Les objectifs globaux ou généraux peuvent être :
- réduire significativement le nombre d'enfants à risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici à 20XX ;
- réduire significativement la proportion des enfants en situation de privation matérielle (ou de pauvreté monétaire persistante) d'ici à 20XX.

2) Les objectifs relatifs à des domaines politiques spécifiques peuvent porter sur des éléments tels que :
- assurer que tous les enfants puissent vivre dans des ménages disposant d'un niveau adéquat de revenu minimum ;
- réduire le nombre d'enfants vivant dans des ménages sans emploi ;
- assurer que tous les enfants poursuivent leur formation scolaire jusqu'à l'âge d'au moins 16 ans ou réduire le nombre d'enfants en proie au décrochage scolaire ;
- accroître à la naissance l'espérance de vie en bonne santé ;
- accroître l'accès aux services sociaux et sanitaires de base ;
- réduire le nombre d'enfants vivant dans des logements insalubres ;
- veiller à ce que tous les enfants puissent accéder à des activités culturelles, sportives et récréatives.

3) Les objectifs relatifs à des groupes d'enfants particulièrement vulnérables pourraient être :
- veiller à ce que les enfants roms, les enfants appartenant à une minorité ethnique, les enfants d'immigrants, les enfants handicapés, les enfants vivant dans des familles monoparentales puissent accéder aux services sociaux et sanitaires de base, et ce, de la même manière que tous les autres enfants du pays ;
- réduire de façon décisive le nombre d'enfants des rues ;
- réduire le nombre d'enfants placés en institution ;
- veiller à ce que tous les enfants non accompagnés bénéficient d'un statut dans le pays où ils vivent et à ce qu'ils puissent accéder à un programme d'intégration systématique.

4) Les objectifs du processus pourraient inclure des domaines, tels que :
- veiller à ce que les enfants vivant en situation de pauvreté monétaire, leur famille et les organisations qui travaillent avec eux soient impliqués dans le développement, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale ;
- développer des dispositifs pour s'assurer que les enfants vivant en situation de pauvreté monétaire aient une voix dans les affaires qui les concernent et qu'en fonction de leur âge et de leur maturité, leurs points de vue soient dûment pris en compte ;
- veiller à ce que les enfants disposent des informations requises pour accéder aux services essentiels et défendre leurs droits ;
- renforcer les dispositifs institutionnels pour l'intégration et la coordination des efforts visant à éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans tous les domaines et niveaux de gouvernement ;
- développer des réseaux locaux efficaces ou des partenariats entre les organismes gouvernementaux, les partenaires sociaux et les ONG afin de coordonner la prestation des politiques et des programmes visant à promouvoir le bien-être et l'inclusion sociale des enfants ;

b) Cibles

Comme souligné dans le Chapitre 1, il est essentiel de fixer des objectifs liés aux résultats, même dans les domaines où diverses raisons politiques et scientifiques rendent la chose difficile. Une discussion détaillée sur les objectifs nationaux et européens est disponible dans Marlier *et al* (2007; Sections 6.2, 6.3 et 6.4). Les directives se rapportant à la préparation des Rapports nationaux sur les Stratégies de Protection sociale et d'Inclusion sociale de 2006-2008 contiennent une annexe particulièrement utile pour la fixation de cibles nationales (Comité de Protection sociale, 2006). Frazer et Devlin (à paraître) abordent aussi différents types d'objectifs nationaux spécifiquement liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants.

La question de la fixation de cibles dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants avait significativement progressé grâce au rapport de la Task-Force susmentionné de l'UE qui a conclu que « Les Etats membres, qui ne l'ont pas encore fait, devraient envisager d'établir des objectifs élaborés et quantifiés pour l'inclusion sociale et le bien-être des enfants ». A la lumière de cela, le CPS (et donc tous les Etats membres) et la Commission ont adopté la recommandation stipulant que « Les objectifs globaux nationaux quantifiés pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants doivent être basés sur un diagnostic des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans chacun des pays et ils doivent être complétés par des objectifs spécifiques liés aux facteurs clés identifiés par le diagnostic (p. ex., les ménages sans emploi, la pauvreté laborieuse, les avantages sociaux, etc.). Pour établir leur diagnostic, les Etats membres devraient utiliser l'analyse et les recommandations du rapport rédigé par la Task-Force de l'UE (...) dans le contexte de leur cadre général » (Comité de Protection sociale, 2008).

La question de la fixation des cibles a progressé ultérieurement grâce à la Communication de la Commission de 2008 sur le renforcement de la MOC sociale qui soutient que cette procédure introduirait un nouveau dynamisme au sein de la MOC sociale de l'UE dans son ensemble et que ces cibles pourraient être liées à la réduction de la pauvreté en général, « ainsi qu'à des formes particulières de la pauvreté, telles que la pauvreté infantile ». La Communication indique qu'au niveau national « l'introduction de ces cibles quantifiées, soutenues par les indicateurs communément admis, basées sur de solides outils analytiques aidera les Etats membres à persévérer dans leur engagement et à travailler encore plus concrètement à la réalisation des objectifs communs. Afin de tenir compte de leur diversité, de leur contexte national particulier et de leurs différents points de départ, les Etats membres pourraient définir des cibles nationales » (Commission européenne, 2008). La question de la définition d'objectifs a à présent atteint une importance politique beaucoup plus grande avec les évolutions liées à l'Europe 2020 (cf. Section 1.3.1).

2.3.6. Equilibre entre les approches universelles et les approches ciblées, ainsi qu'entre la prévention et l'atténuation de la pauvreté

La plupart des Etats membres semblent combiner les politiques universelles visant à promouvoir le bien-être de tous les enfants et à prévenir l'émergence de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants avec des politiques plus ciblées visant à atténuer la pauvreté et l'exclusion sociale. Si l'équilibre entre les deux varie en fonction de la situation dans les différents pays, il apparaît que les Etats obtenant les meilleurs résultats sont ceux qui adoptent une approche à vocation essentiellement universelle, basée sur une forte croyance dans la prévention des problèmes et dans l'égalité des chances pour tous les enfants, complétée le cas échéant par des politiques ciblées destinées à traiter des situations extrêmes spécifiques – on pourrait parler d'une sorte d'*universalisme sur mesure* (Frazer et Marlier, 2007) (56). Si les Etats membres les plus durement touchés peuvent être poussés à mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté, il n'en demeure pas moins que la nature structurelle du phénomène impose également d'aborder la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sous un angle plus préventif. Comme le souligne le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* de 2008 dans l'un de ses messages clés : « Les meilleurs exécutants ciblent les enfants les plus défavorisés dans le cadre d'une approche universelle plus vaste » (Conseil, 2008).

L'équilibre entre la prévention et l'atténuation de la pauvreté varie significativement dans les Etats membres (57) :

- d'un côté du continuum, on peut identifier les pays où un très fort accent est mis sur une assistance universelle visant tous les enfants ; c'est le cas de la Finlande, des Pays-Bas et de la Suède où cette approche universelle est toutefois souvent complétée par des mesures ciblées pour les personnes les plus vulnérables (voir, par exemple, Halleröd, 2007). Dans certains Etats membres, une approche essentiellement universelle est principalement axée sur la famille plutôt que sur les enfants ; c'est particulièrement le cas en France et au Luxembourg.
- De l'autre côté du spectre, certains pays, comme le Portugal, semblent mettre davantage l'accent sur l'atténuation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et sur l'action corrective, plutôt que sur une approche plus universelle et préventive.
- Dans plusieurs Etats membres, comme la Belgique, le Danemark et le Luxembourg, la tendance est de compléter les services universels et les mesures visant tous les enfants par une approche plus ciblée des enfants à risque. L'Italie et la République tchèque semblent également utiliser une approche mixte ou équilibrée. En fait, même le Royaume-Uni, que l'on considère souvent comme un pays ayant une stratégie extrêmement ciblée, utilise une stratégie d'« universalisme

(56) Les forces et faiblesses des approches universelles et ciblées sont traitées de façon plus détaillée dans Frazer et Devlin (à paraître).

(57) Dans le présent continuum, nous n'identifions pas à proprement parler des « groupes ou des pays », mais plutôt les caractéristiques communes des pays ; c'est-à-dire que nous ne suggérons pas de groupes s'excluant mutuellement. Donc, le Luxembourg apparaît deux fois à cause des différentes caractéristiques que nous étudions.

progressif » conjuguant des éléments universels avec des éléments ciblés, bien qu'il s'agisse dans son ensemble d'une affaire assez complexe en raison de son insistance sur le ciblage.

(Pour une analyse plus détaillée, voir Frazer et Marlier, 2007 ; voir aussi les rapports nationaux rédigés en 2007 par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale).

2.3.7. Engagement des acteurs clés (y compris des enfants eux-mêmes)

Un point d'apprentissage clé de la MOC sociale est que les efforts fournis pour promouvoir le bien-être et l'inclusion sociale des enfants sont grandement renforcés lorsque des dispositifs efficaces sont mis en place pour impliquer tous les acteurs, c'est-à-dire les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et les ONG, dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies nationales. Il est également important de chercher des moyens d'impliquer directement les enfants dans le processus, et ce, pour deux raisons principales. Premièrement, parce qu'ils ont le droit d'être entendus ; donner aux enfants la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur les questions qui les concernent est une condition imposée par la CNUDE. Deuxièmement, parce que l'implication des enfants permet de mieux identifier les questions qui les concernent et qu'elle devrait contribuer au développement de réponses politiques mieux adaptées aux besoins des enfants. Leur participation à la conception des services par exemple peut aider à rendre ces derniers plus pertinents, plus appropriés et plus efficaces.

Dans le cadre de la MOC sociale, les PAN/inclusion et autres documents des Etats membres ont démontré que, dans bien des pays, les ONG et, dans une moindre mesure, les partenaires sociaux, sont de plus en plus impliqués dans l'élaboration de politiques visant la promotion du bien-être et de l'inclusion sociale des enfants. L'implication directe des enfants est toutefois restée assez limitée, alors que l'importance de leur participation avait été préconisée par toute une série d'organisations et de projets jouant un rôle actif dans le processus de l'UE (58).

L'expérience de la MOC sociale permet de distinguer au moins trois arguments clés pour la mobilisation et l'implication d'une vaste gamme d'acteurs. Les voici : premièrement, il faut que cela contribue à l'élaboration de politiques plus appropriées et mieux informées ; deuxièmement, que cela mobilise une gamme plus étendue de ressources et d'acteurs pouvant contribuer à la mise en œuvre des politiques ; et troisièmement, que cela engendre un meilleur suivi des politiques.

(58) Cf. par exemple : EAPN, 2009; Eurochild, 2008; Présidence britannique de l'UE, 2005; Réseau social européen, 2005; Williams, 2003; le Programme international « Home-Start », 2002; Ruxton et Bennett, 2002.

2.3.8. Modalités d'application efficaces au niveau local

Si le fait de disposer de bonnes politiques est essentiel, ce n'est toutefois qu'une partie de ce qui est requis. L'efficacité de ces politiques dépend aussi grandement de la façon dont elles sont mises en œuvre et appliquées. L'éventail d'activités soutenues dans le cadre de la MOC sociale s'est révélé une riche source d'apprentissage par rapport à ce qui fonctionne (et ce qui ne fonctionne pas) dans l'application des politiques et des programmes conçus pour les enfants. Le premier *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* a, par exemple, identifié dix principes clés pour les services et les politiques favorisant l'inclusion (Conseil, 2002). Plus spécifiquement le projet relatif aux Familles en situation de stress du Forum européen pour le Bien-être de l'Enfance a produit un ensemble de principes de bonnes pratiques qui met en évidence une série de principes clés relatifs aux services destinés aux enfants (Williams, 2003).

Compte tenu de toutes les sources susmentionnées, certains principes clés pour une application efficace, qui, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté infantile, apparaissent généralement transférables et pertinents dans tous les pays, sont résumés ci-dessous.

Premièrement : l'application effective des stratégies nationales requiert une coordination efficace entre les différents niveaux et départements de gouvernement et par conséquent une définition claire et nette de leurs rôles et responsabilités respectifs afin de s'assurer qu'ils se renforcent mutuellement. Ce point a été fortement mis en avant par Martin Hirsch, Haut-Commissaire français aux Solidarités actives, lors d'une conférence de l'EAPN où il a dit qu'il était essentiel « d'établir un lien entre les mesures locales et nationales et d'éviter qu'elles entrent mutuellement en conflit » et où il a souligné les efforts accomplis par la France à cet égard (Frazer, 2008). Au Royaume-Uni, par exemple, cette question relève depuis 2006 du Child Poverty Accord conclu entre le gouvernement central et le gouvernement local. Cet accord implique des réunions et des rapports réguliers, lesquels s'avèrent utiles pour avoir plus de « buy-in » du gouvernement local pour la stratégie de lutte contre la pauvreté infantile.

Deuxièmement : une approche intégrée au niveau local, qui promeut une collaboration et un réseautage transsectoriels et qui réunit tous les acteurs pertinents dans des accords de partenariat, s'avère essentielle pour intégrer les différents services de manière holistique. Les partenariats contribuent à garantir une évaluation globale des besoins existants. Ils permettent une approche coordonnée visant à répondre aux besoins et à surmonter ainsi le cloisonnement et la fragmentation des services. Ils favorisent la mise en place de réponses plus adaptées à la particularité de certaines situations. Ils maximisent l'utilisation des ressources. Ils facilitent la participation des personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à l'élaboration et à l'application des politiques et programmes d'inclusion sociale (59). Le rap-

(59) Pour en savoir plus sur le partenariat, cf. par exemple : Eurochild, 2006; Walter et Pohl, 2006; Bohn, 2005.

port final du projet *Villes européennes contre la pauvreté des enfants* résume bien l'importance de la coordination lorsqu'il conclut en ces termes : « Les projets les plus réussis rassemblent les professionnels de divers secteurs et établissent un réseau axé sur le bien-être de la famille. Les rôles sont clairement définis et la coopération est plus aisée grâce à l'engagement des intermédiaires et à l'échange d'informations. Cette approche n'est à nouveau pas forcément coûteuse ; elle fait simplement meilleur usage de l'expertise et des ressources disponibles » (Villes européennes contre la Pauvreté des Enfants, 2009).

Troisièmement : les services doivent être fournis de façon à répondre aux besoins de chaque enfant et de sa famille. Ils doivent par conséquent faire preuve de flexibilité afin de s'adapter aux besoins particuliers de chacun. Ce point est mis en évidence dans une étude thématique sur la jeunesse défavorisée qui conclut que l'accès dépend de « la souplesse et de l'inconditionnalité du soutien offert, car c'est cela qui permet d'assurer que les personnes ne demeurent pas exclues à cause de certaines règles bureaucratiques » (Walther et Pohl, 2006). Alors que certaines familles et certains enfants ne nécessitent une aide ou assistance particulière que de façon intermittente ou à court terme, d'autres peuvent avoir besoin d'un soutien plus cohérent qui favorisera à long terme leur croissance et épanouissement personnels. Ce qui signifie bien sûr que les services doivent être développés dans une perspective à long terme (Williams, 2003).

Quatrièmement : une approche de développement communautaire garantissant que les politiques et les programmes seront appliqués de manière à renforcer l'autonomie des enfants, à respecter leur dignité et leurs droits, et à éviter de les stigmatiser est essentielle. L'importance de l'autonomisation des enfants et du respect de leur dignité et de leurs droits est soulignée par de nombreux projets s'inscrivant dans le cadre la MOC sociale (60). Le développement communautaire peut contribuer de manière significative à « l'optimisation de la qualité de vie communautaire dans les milieux défavorisés par la promotion de solides réseaux familiaux, sociaux et communautaires et d'une infrastructure saine aussi bien de la communauté que des organisations bénévoles. Il s'agit également d'un important moyen d'autonomisation des individus et des groupes à risque d'exclusion sociale et d'isolement. Cela peut les aider à agir ensemble pour changer leur situation et à coopérer afin de surmonter les obstacles à leur participation active dans la société, tels que la pauvreté, le manque d'accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services, ainsi que la discrimination. Le développement communautaire doit donc constituer le noyau de toute stratégie visant à vaincre la pauvreté et l'exclusion sociale et à édifier des sociétés plus inclusives et plus cohérentes. C'est vrai au niveau européen, mais aussi aux niveaux national, régional et local » (Frazer, 2005).

(60) Cf. par exemple : Villes européennes contre la Pauvreté infantile, 2009; Réseau social européen, 2007; Walter et Pohl, 2006; Williams, 2003.

2.3.9. Modalités efficaces de suivi et de compte rendu

L'élaboration de politiques efficaces est un processus continu qui, pour garantir leur efficacité, requiert un suivi régulier. Les pays dont les systèmes de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants marquent de bons résultats disposent généralement aussi de systèmes d'évaluation et de suivi bien conçus. L'importance d'un tel suivi a été fortement soulignée dans un certain nombre de publications clés, notamment le rapport sur le thème du *Renforcement du Processus communautaire* d'Inclusion sociale qui a été rédigé pour la conférence de la Présidence luxembourgeoise de l'UE (Marlier et al, 2007), le rapport de la Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants (Comité de Protection sociale, 2008) et les rapports rédigés par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants (Frazer et Marlier, 2007). Le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* de 2008 confirme cette thèse lorsqu'il conclut que « Les efforts fournis pour combattre la pauvreté – en général et celle des enfants en particulier – sont renforcés (...) par le suivi régulier de l'impact et de l'efficacité des politiques, éventuellement par rapport à certains objectifs particuliers ; et le cas échéant, par un renforcement de la capacité statistique ». (Conseil, 2008). L'ampleur et la qualité du suivi varient toutefois très fortement dans les Etats membres (voir Frazer et Marlier, 2007).

Les éléments clés pour des systèmes efficaces émergeant de la MOC sociale comprennent : avoir des objectifs et des cibles clairs ; assurer une approche basée sur des preuves reposant entre autres sur *des évaluations d'impact des politiques ex ante* ; utiliser des indicateurs appropriés couvrant toutes les dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale ; collecter des données à jour et de qualité, également sur les populations qui ne vivent pas dans des ménages privés (par ex. des personnes vivant dans des institutions) ; accentuer le lien existant entre des mesures politiques spécifiques et les résultats et entreprendre régulièrement des évaluations d'impact des politiques *ex post* ; établir de bons liens entre la politique et les communautés de chercheurs (ce qui demande entre autres un large accès à des données de qualité par la communauté de chercheurs); impliquer tous les acteurs pertinents, dont les organisations travaillant avec les enfants et les enfants eux-mêmes ; présenter des comptes rendus réguliers sur les conclusions tirées. L'établissement d'un lien entre les mesures politiques particulières mises en œuvre par les gouvernements et les résultats sociaux attendus constitue le défi le plus crucial (cf. Section 1.3.2.).

2.4. UN CADRE POLITIQUE GLOBAL

Le besoin de développer une approche globale et multidimensionnelle, impliquant des actions intégrées et coordonnées dans divers domaines politiques, est une leçon clé pour les décideurs politiques. Comme l'a conclu le Projet d'Echange transnational de l'UE *Un lobby pour les enfants* : « il n'existe pas de solution unique pour tous les groupes cibles et tous les contextes nationaux. (...) la prévention axée sur la pauvreté infantile doit être une démarche holistique" (Bohn, 2005). Ce point de vue est mis en évidence par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion socia-

le qui souligne qu'« étant donné le caractère multidimensionnel du problème, aucune politique unique n'est suffisante pour assurer l'inclusion sociale des enfants » (Frazer et Marlier, 2007). La Task-Force de l'UE sur la pauvreté et le bien-être des enfants conclut d'une manière similaire que « compte tenu du caractère multidimensionnel du phénomène en jeu, aucune politique unique n'est suffisante pour assurer l'inclusion sociale et le bien-être des enfants et de leur famille » (Comité de Protection sociale, 2008). Plus récemment, l'étude TARKI a conclu en ces termes : « L'amélioration simultanée du bien-être présent des enfants et de leurs perspectives d'avenir requiert des combinaisons politiques multidimensionnelles. Cela inclut une garantie de ressources adéquates, la stimulation de la participation des parents au marché du travail, la facilitation de l'accès aux services habilitants et la création d'occasions de participer à des activités sociales, culturelles, récréatives et sportives » (TARKI, 2010, page 184). Les Etats membres, qui se montrent efficaces dans la prévention des niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale chez les enfants, sont bien souvent ceux qui développent des cadres politiques globaux et intégrés, adaptés au caractère multidimensionnel des besoins des enfants (voir aussi Frazer et Devlin (à paraître)).

Ces cadres améliorent les perspectives des parents de décrocher un emploi correctement rémunéré, et ce, en combinaison avec une garantie de ressources adéquates pour toutes les familles ayant des enfants à charge et avec un accès accru aux services habilitants clés (garde d'enfants, enseignement, logement, services sanitaires et sociaux, etc.), et aux services soutenant leur participation active à la vie sociale, récréative, culturelle et sportive. Autrement dit, une approche de type « inclusion active » conjuguant de façon équilibrée l'activation professionnelle, une aide adéquate au revenu et un accès aux services de haute qualité, est essentielle. Les Etats membres qui réussissent le mieux ne se limitent toutefois pas aux enfants les plus défavorisés, mais ils procèdent également à l'élaboration de politiques universelles (par exemple, visant à promouvoir l'inclusion sociale de tous les enfants et de leur famille). Ces dernières sont ensuite complétées par des formes de soutien additionnelles destinées aux enfants et aux parents confrontés à des difficultés particulières – et que nous appelons « universalisme sur mesure ». Il est également important qu'une approche efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants soit étroitement liée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des parents. On ne peut s'attaquer avec succès à l'une sans s'attaquer à l'autre. En vue d'édifier une société inclusive pour toutes les générations, les politiques visant à promouvoir l'inclusion sociale et le bien-être des enfants doivent par conséquent s'inscrire dans le cadre d'une approche plus vaste.

2.4.1. Assurer un revenu adéquat

Pour le bien-être et l'épanouissement personnel des enfants, il est essentiel que ces derniers puissent grandir dans des foyers possédant un niveau de revenu adéquat. Les approches les plus efficaces en termes d'assurance d'un revenu adéquat impliquent une combinaison de politiques qui augmentent l'accès des parents au marché

de l'emploi et qui fournissent un complément de revenu généreux pour les enfants et pour tous les parents. Elles sont alors aussi souvent complétées, dans une mesure plus ou moins grande, par la subvention du coût des services clés. Ni l'aide à l'emploi, ni l'aide sociale ne s'avèrent suffisantes en soi. Les deux doivent aller de pair.

Assurer un accès à un emploi rémunéré: quatre priorités peuvent être identifiées pour assurer l'efficacité des politiques dans ce domaine. Les voici : le développement d'une approche globale incluant un mélange de politiques permettant une combinaison famille-travail efficace et visant à encourager l'emploi des deux parents et à accorder une attention particulière à l'augmentation et au soutien de la participation des mères au travail rémunéré ; la réconciliation de la vie professionnelle avec la vie de famille (particulièrement par le biais d'une législation efficace en matière d'égalité et par la fourniture de services de garde d'enfants accessibles et financièrement abordables) ; la promotion du travail flexible ; et l'élaboration de mesures d'inclusion active ciblant spécifiquement les parents d'enfants à haut risque de pauvreté et d'exclusion sociale, comme les parents isolés et les parents de ménages sans emploi (p. ex., la combinaison d'offres d'emplois de qualité permettant aux parents de s'insérer et de progresser dans le marché du travail, d'une garantie de ressources adéquates et bien conçue et de la fourniture des services nécessaires aux enfants et à leur famille).
Assurer que le travail sorte les familles de la pauvreté et éviter la pauvreté « laborieuse » : les politiques clés pour assurer un revenu du travail adéquat aux familles avec enfants tout en évitant en même temps les éléments décourageants ou les obstacles à l'emploi peuvent comprendre : fournir de services de garde d'enfants de qualité financièrement abordables/gratuits (ce qui est souvent une solution plus efficace qu'une simple augmentation de l'écart entre les salaires et les avantages sociaux) ; garantir un salaire minimum relativement élevé ; permettre aux parents à plus faible revenu de conserver leurs avantages sociaux pendant une certaine période lorsqu'ils commencent à travailler, afin de s'assurer que leur revenu augmente réellement ; octroyer des avantages sociaux aux parents à faible revenu qui ont un emploi et/ou une réduction de leur charge fiscale ; veiller à ce que la différence entre le salaire et l'allocation de chômage augmente relativement plus pour les salariés à revenu modeste ; la réduction des frais associés à l'emploi, comme les transports publics ; et s'attaquer au problème des revenus inadéquats provenant d'emplois précaires.
Assurer un système efficace de garantie de ressources adéquates : les systèmes efficaces d'allocations garanties pour les enfants et les familles jouent un rôle vital dans la lutte contre la pauvreté des enfants dont l'un parent a un emploi et l'autre pas. Les transferts sociaux autres que les pensions réduisent en moyenne (voir ci-dessus, Section 2.2.1) de 39 % le risque de pauvreté infantile dans l'ensemble de l'UE et de plus de 60 % dans les pays les plus performants. Les pays connaissant les plus faibles taux de pauvreté infantile sont souvent ceux qui investissent le plus dans les avantages sociaux (à l'exception des pensions).

Un revenu minimum européen pour les enfants ?

En ce qui concerne les revenus adéquats pour tous les enfants, il convient de retenir une proposition d'A.B. Atkinson (2010) plaidant pour la fixation au sein de l'UE d'un Revenu de base pour les Enfants. Il propose que « Chaque Etat membre devrait être amené à garantir inconditionnellement à chaque enfant un revenu de base, défini comme un pourcentage du revenu équivalent médian de l'Etat membre (et éventuellement lié à l'âge) ». Il souligne que les implications d'une telle proposition ont été modelées par Levy, Lietz et Sutherland (2007) à l'aide du modèle européen de taxes/bénéfices, EUROMOD. Ils démontrent qu'un Revenu de base pour les enfants fixé à 25 % du revenu médian national réduirait de moitié la pauvreté infantile dans les 15 Etats membres de l'UE, exception faite de l'Italie et du Royaume-Uni. Il suggère que « la mise en oeuvre serait confiée aux Etats membres, qui pourraient utiliser divers instruments. Le minimum pourrait être accordé via des allocations familiales, des avantages fiscaux, des crédits d'impôts, des avantages en nature ou des avantages obligatoires pour l'employeur. L'unique restriction est que l'ensemble d'instruments sélectionnés doit être capable d'atteindre l'ensemble de la population. Compte tenu du problème de souscription incomplète, cette condition exclut selon moi l'utilisation de systèmes fondés sur les revenus et dépendant des réclamations des familles ».

2.4.2. Garantir l'accès et la participation aux services

L'accès à des services de base de qualité est particulièrement important pour le développement des enfants et pour s'assurer qu'ils bénéficient du soutien nécessaire leur permettant d'atteindre leur plein potentiel. Ces services s'avèrent également essentiels pour combattre les conséquences négatives de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur le développement des enfants. Comme déjà souligné dans la Section 2.3.7, il est vital que les enfants eux-mêmes soient directement impliqués dans le développement, la mise en oeuvre et le suivi des services, de sorte que ces derniers soient adaptés à leurs besoins et qu'ils aient une voix dans les affaires qui les concernent.

- *Logement :* l'importance du fait que les enfants soient élevés dans des logements décents, dans un environnement sûr et avec un accès à des services de base de qualité est largement reconnue comme étant essentielle pour leur développement à long terme. Les politiques relatives au logement doivent donc accorder une attention particulière à la situation des familles avec des enfants. Une attention particulière doit être accordée à la situation des enfants qui se trouvent actuellement dans des situations de risque élevé : les politiques relatives à l'éradication des bidonvilles et à la subvention de l'augmentation des logements sociaux, celles qui promeuvent une utilisation plus efficace du sol et le développement de mesures empêchant l'expulsion des enfants de leur habitation, celles qui visent à réduire le nombre de ménages hébergés dans des logements temporaires et à fournir des abris temporaires aux familles avec des enfants qui ont perdu leur habitation sont toutes importantes. (Voir aussi Chapitre 4.)

- *Education :* la lutte contre le désavantage éducatif et l'amélioration de l'accès à l'enseignement sont particulièrement importantes, à la fois pour combattre les conséquences négatives de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur le développement des enfants, pour les autonomiser et pour briser la transmission intergénérationnelle du désavantage. A cet égard, quatre aspects se démarquent et méritent une attention politique : l'importance de l'éducation et du développement de la petite enfance ; la nécessité d'élaborer des stratégies pour combattre le décrochage scolaire et le désavantage éducatif ; l'importance de l'intégration des minorités (p. ex., des minorités ethniques, des immigrants, des enfants handicapés) dans le système scolaire ; et la nécessité de réduire les coûts et les obstacles financiers relatifs à la participation à l'éducation.
- *Education et développement de la petite enfance :* l'accès à une éducation préscolaire et à des services de garde d'enfants de qualité financièrement abordables est – en plus d'être important par rapport à la participation à l'emploi des parents (voir ci-dessus 2.4.1) – un élément clé de la promotion du développement des enfants et de la prévention de problèmes futurs liés au désavantage éducatif. Il est important d'adopter une double approche : assurer des opportunités d'apprentissage pour tous, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés, et l'identification ainsi que l'élimination rapide des obstacles pouvant avoir un effet négatif sur le développement complet des enfants.
- *Services de santé* : les enfants nés dans des familles à faible revenu sont plus susceptibles d'avoir des modes de vie malsains et d'avoir insuffisamment accès aux services de santé. C'est pourquoi il est essentiel d'élaborer des politiques permettant de surmonter les barrières d'accès, de réduire les inégalités sanitaires, d'adapter les soins aux besoins des groupes spécifiques et d'améliorer/étendre la promotion de la santé et des programmes de prévention des maladies. La couverture universelle de l'assurance maladie influence fortement l'accès aux soins de santé. Le problème que posent les personnes non couvertes par une assurance maladie, comme les bénéficiaires de l'aide sociale et les immigrants, constitue un défi clé.
- *Transport :* dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, il est particulièrement important d'offrir un accès efficace et abordable aux transports publics, car il peut optimiser l'intérêt économique d'un emploi pour les parents et permettre à ces derniers de mieux concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles (en facilitant la flexibilité). C'est également important pour permettre aux familles avec des enfants d'accéder aux services fondamentaux et aux enfants, de participer aux activités sociales, sportives et culturelles, et de surmonter ainsi l'isolement social, surtout dans les zones rurales reculées. La disponibilité de transports adaptés de façon appropriée aux besoins des enfants handicapés, afin de leur permettre d'accéder aux services de base et de participer aux activités sociales constitue un problème particulier.

2.4.3. Développer des politiques efficaces d'assistance et de protection

Le troisième groupe de politiques souligne l'importance de l'efficacité des systèmes de protection des enfants et des services sociaux. Ces services sont essentiels pour assurer des niveaux élevés de protection des enfants vulnérables et marginalisés en tant que victimes de la discrimination, de la maltraitance, de la négligence, de l'abus sexuel, de la toxicomanie et de l'alcoolisme, de problèmes de santé mentale ou pour d'autres raisons. Ce genre de services utilise souvent des méthodes de prévention et d'intervention précoce à l'égard des futurs parents et des familles dont la vie est affectée par la toxicomanie, l'alcoolisme ou l'endettement. Ils développent des projets visant à détourner ces personnes de la criminalité et à leur fournir des logements de remplacement et des soins alternatifs. Ils oeuvrent par le biais d'organismes publics et de prestataires de services (centres de soins, écoles, police, soutien psycho-social), ce qui leur permet d'identifier précocement les enfants à risque de problèmes et de leur offrir tout le soutien dont ils ont besoin. Ils dirigent des services d'accueil et d'adoption, des garderies de jour et des logements-foyers et ils fournissent des services connexes de soutien aux enfants et parents vulnérables, y compris aux victimes d'abus et aux enfants dont les parents souffrent d'un problème lié à l'alcool. Ils oeuvrent pour améliorer les chances de vie des enfants handicapés ou qui éprouvent des difficultés d'apprentissage. Dans le contexte du développement de réponses efficaces à la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants (en particulier dans les situations plus extrêmes), le défi essentiel est d'améliorer la qualité et les normes des services sociaux, d'optimiser la coordination locale et d'augmenter leur capacité d'intervention précoce.

Alors que les services de garde et de protection des enfants ont leur meilleur intérêt à cœur, il est important d'éviter les interventions excessives et les recours indus aux placements en foyer. Pour la plupart des enfants, la famille constitue le meilleur environnement possible pour assurer leur épanouissement personnel. Les services d'assistance et de protection devraient par conséquent se concentrer autant que possible sur le soutien des enfants au sein de leur propre famille. C'est pourquoi la nécessité de réduire, dans plusieurs Etats membres, l'aide institutionnalisée apportée aux enfants au profit d'une aide plus axée sur les familles et sur l'assistance communautaire est considérée comme un thème clé révélé par la MOC sociale. Cela est particulièrement (mais pas exclusivement) manifeste dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale qui ont récemment rejoint l'UE.

2.4.4. Promouvoir l'accès et la participation aux activités sociales, culturelles et récréatives

Un élément clé du bien-être et du développement personnel des enfants, ainsi que de leur inclusion sociale active dans la société est l'occasion pour eux de participer aux mêmes activités sociales, récréatives, sportives et culturelles que leurs pairs. La participation aux activités sportives et récréatives, par exemple, crée en même temps des occasions de participer à la vie sociale, ce qui favorise à la fois l'épanouissement personnel et la santé. La participation aux activités culturelles contribue au

développement des compétences et de la confiance en soi, à l'augmentation de l'estime de soi et de l'identité personnelle, ainsi qu'à la promotion du respect de la diversité culturelle et elle permet donc de lutter activement contre la discrimination. Les politiques qui facilitent l'accès des jeunes à haut risque de pauvreté et d'exclusion sociale à ce genre d'activités sont donc particulièrement importantes.

2.5. LA PAUVRETE DES ENFANTS ET LES POLITIQUES QUI Y SONT LIEES EN BELGIQUE

Le choix de faire de la pauvreté des enfants l'une des priorités politiques du PAN/inclusion belge illustre l'influence croissante de l'Europe et de la Méthode ouverte de coordination sur l'agenda belge de l'inclusion sociale (Steenssens *et al*, 2008). Contrairement aux pays anglo-saxons, où la pauvreté infantile est souvent extrêmement élevée et a donc bénéficié d'une grande attention pendant de nombreuses années, les enfants vivant dans la pauvreté étaient quasiment invisibles dans le discours belge sur l'inclusion sociale - jusqu'à ce qu'ils soient mis en avant au niveau européen. Cette section commence par un aperçu des groupes dans lesquels les enfants courent le plus grand risque de pauvreté et aborde ensuite les domaines sélectionnés que nous considérons comme les plus pertinents vis-à-vis des enfants.

2.5.1. Les risques de pauvreté des enfants

Les chiffres de l'EU-SILC suggèrent, pour l'UE dans son ensemble, que le risque de pauvreté en Belgique est légèrement supérieur parmi les enfants (15-18 %) que pour la population en général (14-15 %). La question est beaucoup plus sérieuse en Région wallonne (19-21 %) qu'en Flandre (10-12 %) malgré le fait que toutes les régions partagent le même système (fédéral) de taxes et de protection sociale (61). Il n'y a pas de tendances distinctes dans les chiffres.

Le tableau 1 illustre les taux de risque de pauvreté pour différents types de ménage. En ce qui concerne les ménages avec enfants, le tableau indique que les enfants vivant dans des ménages sans emploi, des grands ménages ou des familles monoparentales sont particulièrement vulnérables.

(61) Les chiffres pour Bruxelles sont moins fiables.

TABLEAU 1 : TAUX DE RISQUE DE PAUVRETE PAR INTENSITE DE TRAVAIL ET TYPE DE MENAGE (EN %, 2007)

	Région flamande	Région wallonne	Belgique	UE-15	UE-27
Intensité de travail					
Ménages sans emploi sans enfants à charge	22,8	36,3	31,8	31,0	30,0
Ménages sans emploi avec enfants à charge	67,4	73,8	74,5	64,0	65,0
Ménages avec enfants à charge et parents travaillant à temps plein	3,3	4,7	3,8	6,0	7,0
Type de ménage					
Parents isolés avec au moins un enfant à charge	27,6	43,8	35,8	34,0	34,0
2 adultes avec un enfant à charge	5,9	12,0	9,3	11,0	12,0
2 adultes avec deux enfants à charge	5,0	12,0	8,2	14,0	14,0
2 adultes avec au moins 3 enfants à charge	12,5	21,3	17,8	22,0	25,0

Source: EU-SILC 2007.

En Belgique, plus que partout ailleurs en Europe, *le fait que les parents soient sans emploi est le premier facteur de risque pour les enfants*: trois quarts des enfants vivant dans des ménages sans emploi en Belgique sont à risque de pauvreté. Le risque de pauvreté, mais aussi la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi sont extrêmement élevés. En 2006, près d'un septième (13,5 %) de tous les enfants belges (pauvres et non pauvres) vivait dans un ménage sans emploi. Seuls la Bulgarie et le Royaume-Uni présentaient des chiffres plus élevés. La moyenne de l'UE25 s'élève à 9,5 %. Une analyse plus poussée indique que ce problème se concentre dans les zones métropolitaines (à Bruxelles, par exemple, la part correspondante est estimée à environ 30 %) (62) et dans les familles monoparentales (qui représentent 55 % des ménages sans emploi). La présence d'enfants dans les ménages sans emploi semble constituer un obstacle supplémentaire à l'emploi puisque les services de garde d'enfants sont limités et que la priorité est souvent accordée aux familles dont les parents travaillent. De plus, le coût de la garde des enfants (particulièrement s'il y a plusieurs enfants de moins de trois ans) augmente le piège que représente le chômage. Nous reviendrons sur la problématique de la garde des enfants dans la Section 2.5.4 de ce chapitre.

Les parents isolés ont été identifiés dans le Tableau 1 comme étant le second plus grand groupe à risque. Leur nombre a de plus augmenté de 60 % en 15 ans (Morissens et Nicaise 2007). Il convient aussi de noter que le nombre de mères célibataires est en augmentation parmi la population immigrée. Les conséquences des séparations aggravent encore la situation économique précaire de bon nombre de

(62) 29 % selon l'Enquête sur les Forces de Travail de 2005, 31 % selon le « Baromètre du Bien-être » de 2006 (Welzijnsbarometer, 2006).

ménages d'immigrés. Certaines pratiques culturelles peuvent aussi entraîner l'isolement des parents célibataires vis-à-vis de leur communauté. Des recherches menées sur les mères isolées (Solera 2003 ; Morissens 1999) ont indiqué que la combinaison d'un emploi et d'allocations familiales généreuses offre la meilleure protection contre les risques de pauvreté que court ce groupe. Si l'allocation familiale supplémentaire pour les parents isolés représente un pas dans la bonne direction en vue d'améliorer la situation des revenus des parents isolés, les taux d'emploi des mères isolées restent bien inférieurs à la moyenne, ce qui indique que d'importants progrès peuvent être réalisés.

Les familles comptant au moins trois enfants courent un risque de pauvreté plus élevé que les familles avec un ou deux enfants à charge. Ce sont non seulement les coûts directement liés aux enfants, mais aussi les coûts qui y sont indirectement liés (le besoin de consacrer plus de temps aux tâches domestiques) qui ont une influence négative sur le budget de la famille et qui contribuent au risque accru de pauvreté. Cela suggère que la réputation favorable aux enfants de l'Etat-providence belge de ces dernières décennies s'érode progressivement (63).

D'autres études (Van Robaeys *et al*, 2007; SPC, 2008) ont indiqué un quatrième groupe à risque, à savoir les enfants d'origine immigrée, dont le risque de pauvreté (60 %) est cinq fois plus élevé que celui de l'enfant moyen en Belgique. Les familles immigrantes comptent souvent plus d'enfants que les familles belges. Le PAN/inclusion belge ne fait pas référence à ce groupe, nécessitant bel et bien des mesures supplémentaires. En effet, les obstacles liés à la langue et à la culture représentent une charge supplémentaire pour les opportunités éducatives des enfants pauvres issus de familles immigrantes par rapport aux enfants pauvres « autochtones ».

2.5.2. Le soutien financier aux familles avec enfants

Immervoll, Sutherland et de Vos (2003) ont calculé que les *allocations familiales* représentaient 6,6 % des revenus d'un ménage en Belgique en 1994. Il s'agissait du résultat le plus élevé relevé dans leur étude pour les pays européens. Si ces allocations familiales étaient supprimées, le taux de pauvreté infantile augmenterait de 10 %. En 2003, la Belgique a consacré 2,7 % de son PIB aux allocations familiales et occupait ainsi une position moyenne dans un classement de l'OCDE (Base de données des familles de l'OCDE, 2007). Bradshaw (2006) a également comparé le

(63) Cattoir et Jacobs (1998) ont relevé une influence favorable des allocations familiales sur la sécurité des revenus des familles comptant au moins trois enfants et des ménages monoparentaux. Il semble lorsque l'on étudie les taux de pauvreté actuels de ces types de famille que leur situation se détériore. Les discontinuités au niveau des sources de données compliquent l'évaluation visant à savoir s'il existe un problème au niveau des données ou une véritable détérioration, mais les récentes tendances relevées dans les données de l'EU-SILC indiquent que la situation a empiré, particulièrement au niveau des parents isolés, par rapport à la situation enregistrée au milieu des années 1990.

taux de pauvreté infantile avant et après les transferts sur la base des données de l'EU-SILC pour 2003. Les données indiquent que la pauvreté infantile a diminué de moitié grâce aux allocations familiales.

Outre les prestations en espèces universelles, (64) qui représentent la plus grande part des dépenses liées aux politiques familiales, il existe quelques allocations ciblées, comme les allocations familiales complémentaires pour les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées et les bénéficiaires de l'assistance sociale. Un troisième type de transferts liés à la famille concerne les abattements fiscaux, qui sont plus susceptibles de profiter aux groupes de revenus moyens et plus élevés, comme les déductions fiscales considérables pour tous les enfants. La déductibilité fiscale des coûts liés à la garde des enfants est vraiment une mesure pouvant aider à surmonter les barrières à l'emploi, mais pour les familles à faible revenu, l'accès à un service de garde d'enfant abordable peut rester problématique - et l'avantage lié à la déduction fiscale est modeste, voire inutile (65). En d'autres termes, il faut affirmer que l'Etat-providence belge favorable aux enfants reste en faveur des enfants issus de familles plus aisées.

En incluant la problématique de la pauvreté infantile dans la stratégie d'inclusion sociale, les politiques existantes sont élargies ou ciblées à des groupes spécifiques afin de jouer un rôle préventif ou de diminution de la pauvreté infantile. Le ciblage est néanmoins plus souvent une exception que la règle. La prime (fédérale) de rentrée des classes introduite en 2006 en vue d'aider à couvrir les frais supplémentaires liés au début d'une année scolaire est une mesure universelle. Une allocation plus élevée, liée aux moyens et ciblée sur les familles à faible revenu aurait eu un plus grand impact pour ce groupe. L'allocation familiale de 20 EUR supplémentaire pour les parents isolés est l'unique exemple récent d'allocation familiale ciblée.

En 2004, le Fonds des Pensions alimentaires est devenu opérationnel. Ce fonds a été créé pour verser une avance en espèces dans l'éventualité où l'autre parent ne payerait pas la pension alimentaire. Avant la création de ce fonds, les parents pouvaient s'adresser aux centres publics d'aide sociale pour avoir une avance. Le fonctionnement de ce fonds n'a toutefois pas été très fructueux jusqu'à présent. On a estimé en 2006 que 120.000 personnes pouvaient demander une avance de paiement tandis que le Fonds n'a reçu que 25.000 demandes. Cette constatation traduit un problème d'information : de nombreuses personnes éligibles ignorent l'existence de ce Fonds.

(64) En théorie, les allocations familiales sont liées au statut professionnel (antérieur) des parents, bien qu'il existe des allocations familiales garanties pour les ménages non assurés.
(65) Les crédits d'impôt pour les enfants sont en principe remboursables (c'est-à-dire qu'ils peuvent être transférés comme des « taxes négatives » aux ménages à faible revenu). Le montant du transfert reste toutefois limité à une fraction de la déduction fiscale totale.

2.5.3. Les services de maternité et de la petite enfance

En Belgique, deux agences gouvernementales sont responsables du soutien aux jeunes enfants et à leur famille. Elles fournissent activement des conseils et de l'aide aux mères et à leurs jeunes enfants (jusqu'à l'âge de trois ans). Il s'agit de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) en Communauté française et de Kind en Gezin (K&G) en Flandre. Ces deux organisations sont des acteurs importants dans la mise en oeuvre des politiques liées au bien-être des enfants. Elles couvrent un large éventail d'activités, comprenant des sessions d'information pour les futurs parents, des brochures reprenant des informations sur l'éducation et la nutrition, des visites après la naissance – à l'hôpital et à la maison – et des consultations (médicales) gratuites permettant la vaccination des bébés. Kind en Gezin ausculte également tous les nouveau-nés afin de détecter les éventuels problèmes auditifs aussi vite que possible. Ces deux agences jouent aussi un rôle de coordination et de contrôle des infrastructures de garderie en Belgique.

En ce qui concerne la pauvreté infantile, les visites réalisées par des infirmières juste après la naissance et les consultations gratuites sont des activités touchant toutes les familles, même les plus défavorisées. Ces visites sont également utiles dans le sens où les infirmières peuvent détecter les problèmes familiaux ou financiers et fournir une aide à une étape précoce ou saisir les autorités spécialisées.

Kind en Gezin a explicitement intégré « l'attention aux familles pauvres » dans son approche et assure une aide supplémentaire pour ce groupe. L'organisation a également développé son propre système d'enregistrement de la pauvreté relativement sophistiqué afin de rassembler les informations nécessaires pour assurer une aide adéquate aux familles à faible revenu avec de jeunes enfants. Kind en Gezin travaille aussi avec des « *experts du vécu (ervaringsdeskundigen)* », c'est-à-dire des médiateurs ayant une expérience personnelle de la pauvreté, qui ont l'avantage de pouvoir établir une relation de confiance. Les familles pauvres ont souvent eu des expériences négatives avec les services publics et tendent donc à être méfiantes vis-à-vis des travailleurs sociaux. En 2005, le triple P (Programme Parental Positif, un service d'assistance pour les parents confrontés à des conditions éducatives difficiles) a été introduit avec le soutien du gouvernement flamand. Puisque les projets pilotes ont été couronnés de succès, le programme devrait à présent être intégré en Flandre. Kind en Gezin a également lancé un nouveau programme prénatal pour les femmes enceintes vulnérables. Ces dernières mesures en particulier peuvent être considérées comme des avancées d'un point de vue préventif.

2.5.4. La garde d'enfants et la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles

Dans la littérature relative à l'Etat-providence (Esping-Andersen 1990, 1999), la Belgique est classée comme un exemple d'Etat-providence conservateur-corporatiste. Une des caractéristiques de cet Etat-providence est qu'il laisse les tâches de la garde aux familles, l'Etat offrant peu de soutien en termes de garderie. La Belgique se

démarque toutefois à cet égard puisque les infrastructures de garderies subventionnées sont assez bien développées. Le principal objectif des garderies est de réduire les obstacles au travail des femmes. Les taux d'occupation des femmes supérieurs à la moyenne parmi les cohortes de femmes en âge de procréer (71 % en 2005) indiquent que les politiques visant à combiner vie professionnelle et vie privée sont assez fructueuses. Ces dernières années, la Belgique a également amélioré les conditions relatives au congé parental pour les mères et les pères et a augmenté les abattements d'impôts pour les coûts liés à la garde des enfants. Dans quelle mesure ces politiques touchent-elles les familles à faible revenu?

Les meilleures et plus généreuses conditions de congé parental représentent une initiative louable mais, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, il est peu probable que les familles à faible revenu soient les principales bénéficiaires de ces mesures. Elles ne peuvent souvent pas se permettre de réduire leur temps de travail ou il arrive qu'elles occupent des emplois précaires qui ne leur permettent pas de prendre de congé parental. En ce qui concerne les déductions fiscales pour les frais de garde des enfants, les familles à revenu élevé tirent plus profit de ces mesures que les familles dont les revenus sont inférieurs au seuil minimum non imposable. Les parents aux budgets limités peuvent profiter plus d'une aide financière directe que d'un futur abattement d'impôt dont ils ne peuvent tirer que des gains limités.

Si les coûts de garde des enfants sont élevés, les familles à faible revenu ne tireront que des avantages financiers modestes d'un emploi. La disposition d'une garderie abordable seule n'est toutefois pas nécessairement suffisante pour permettre aux familles à faible revenu d'augmenter leurs revenus via un emploi. Immervoll et Barber (2005) ont étudié l'impact des garderies et des avantages fiscaux sur les incitants à l'emploi. Les principales conclusions relatives à la Belgique peuvent être résumées comme suit :

- le tarif mensuel moyen d'une garderie en Belgique était estimé à 16 % des revenus bruts de l'ouvrier de production moyen (OPM). La Belgique occupe une position moyenne par rapport à d'autres pays de l'OCDE ;
- les parents isolés en Belgique gagnent peu d'un emploi peu rémunéré suite à la charge fiscale relativement élevée. L'introduction de la prime à l'emploi devrait avoir un effet positif sur leurs gains du travail.

L'augmentation du nombre de places en garderie est considérée comme une mesure clé pour réduire les obstacles à l'emploi des femmes, mais le PAN/inclusion 2006-2008 la promeut aussi comme une mesure visant à lutter contre la pauvreté infantile. Toutes les régions ont annoncé une augmentation du nombre de places en garderie dans les prochaines années, bien que les accents diffèrent légèrement. En Communauté française, les types de garderie basés sur des centres sont à présent étendus avec des « co-accueillantes », un type de garderie familial où 8-10 enfants sont surveillés par deux personnes.

Toutes ces mesures doivent toutefois être considérées dans le cadre d'un système bien développé, jouissant de services de bonne qualité, mais dont l'accès est fortement inégal. Hedebouw et Pepermans (2009) démontrent que, malgré les tarifs basés sur les revenus, les groupes présentant un statut socio-économique faible (SSE) font généralement beaucoup moins appel aux services de garde d'enfants officiels que le reste de la population (cf. tableau 2). Cela est tout d'abord dû au fait que la priorité est accordée aux familles dont les deux parents travaillent puisque le nombre de places disponibles est limité. Le niveau des tarifs, et le manque de confiance dans le personnel d'accueil, semblent être les principaux obstacles pour les familles pauvres (Vanpée *et al*, 2000). Il est par conséquent important d'élargir l'accès aux infrastructures existantes, outre les mesures spécifiques prévues dans le PAN/inclusion.

TABLEAU 2 : UTILISATION DES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS PARMI LES MENAGES FLAMANDS AUTOCHTONES AVEC ENFANTS AGES DE 3 MOIS A 2 ½ ANS, PAR STATUT SOCIO-ECONOMIQUE (%)

Utilisation des services de garde d'enfants	Ménages non pauvres	Ménages pauvres autochtones[66]	Ménages d'immigrants
Régulièrement	65,7	21,0	32,6
Rarement ou jamais	35,3	79,0	67,4

Source: Hedebouw et Pepermans (2009, pp. 43-45).

2.5.5. Enseignement

Selon la recherche PISA (OCDE, 2007), l'enseignement en Belgique – dans les trois communautés – traite les élèves issus de différents contextes socio-économiques de manière très inégale, bien que la performance moyenne soit bonne. La différence relative à la performance entre les jeunes autochtones et immigrés n'est nulle part aussi grande qu'en Belgique au sein de l'OCDE (OCDE 2006). D'après l'UNICEF, la Belgique arrive en dernière position (sur 24 pays) en termes d'inégalité au bas de l'échelle de l'enseignement (l'écart entre le 5ème et le 50ème centiles dans PISA), et 14ème sur 24 en termes d'indicateur composite du "désavantage éducatif" (UNICEF 2002).

Le système éducatif en Belgique est de la compétence des trois communautés linguistiques (flamande, française et germanophone). Après plus de 15 années d'autonomie, les différences relevées entre les trois systèmes éducatifs sont visibles à divers niveaux. Deux défis communs deviennent toutefois évidents. Tout un ensemble de mesures porte sur les obstacles financiers pour les élèves et le financement des écoles. Au niveau macro, une nouvelle structure de financement est définie pour l'enseignement et, en même temps, au niveau des ménages, l'objectif vise

(66) La pauvreté est définie ici à l'aide de la définition multidimensionnelle de Kind en Gezin (De Cock et Buysse, 1999).

à restreindre les frais scolaires en augmentation. Une seconde série de mesures corrige la ségrégation sociale dans l'enseignement. Cela implique en particulier l'augmentation de la participation dans l'enseignement maternel, des procédures d'inscription plus transparentes et une diminution des taux de décrochage scolaire.

2.5.5.1. Le financement des écoles

Nouveau système de financement en Communauté flamande

La décision du gouvernement flamand visant à réformer en profondeur le système de financement de l'enseignement primaire et secondaire représente une évolution structurelle dans la politique relative à l'égalité des chances (Vandenbroucke, 2007a). La politique de soutien pour l'égalité des chances précédant la réforme a uniquement fourni du personnel supplémentaire et n'a eu aucun effet sur les ressources de fonctionnement et les effectifs de base de l'école. Depuis septembre 2008, l'ampleur des effectifs réguliers et des ressources de fonctionnement par école est calculée sur la base des caractéristiques de l'école et des élèves. La phase initiale couvre l'enseignement primaire et le premier niveau de l'enseignement secondaire. Les écoles devant aider un nombre relativement important d'élèves à franchir des barrières socioculturelles recevront un budget de fonctionnement relativement plus élevé et leur personnel sera plus nombreux. Pour certaines écoles, cela signifie une intensification de la politique actuelle ; pour d'autres, cela représente un incitant financier pouvant les encourager à attirer des élèves présentant des opportunités éducatives inférieures. Les ressources supplémentaires sont surtout un incitant pour développer une politique (plus) forte d'égalité des chances au sein de l'école. L'intention est de rendre les écoles responsables de cet élément.

Le financement différencié est basé sur un ensemble de quatre caractéristiques des élèves : le niveau d'éducation de la mère, les revenus parentaux (la famille a-t-elle droit à une bourse d'études), la langue maternelle et l'environnement social duquel les écoles tirent les élèves. La taille de l'école, le niveau et le type d'enseignement assuré (maternelle, primaire, programme d'étude et forme d'enseignement au niveau secondaire) restent en outre les principaux « moteurs » pour le calcul du financement.

Réduire les frais scolaires

Le gouvernement de la Communauté française a pu investir plus dans l'enseignement ces dernières années. Afin d'anticiper d'autres mesures structurelles, plusieurs mesures concrètes, plus limitées sont en vigueur, en particulier le remboursement des livres dans certaines branches de l'enseignement primaire, des journaux de classe gratuits ou encore la limitation du prix des photocopies.

Le budget de l'enseignement en Flandre dispose d'un plus grand espace financier. Des mesures ont été concrètement prises en vue de réduire les frais scolaires dans l'enseignement obligatoire (Vandenbroucke, 2006a). Cela implique une combinaison d'enseignement primaire gratuit, de contrôle des coûts dans l'enseignement secondaire et d'une expansion sélective du système des bourses d'études. Il convient de mentionner que ces mesures sont accompagnées d'une augmentation des budgets de fonctionnement des écoles.

Contrairement aux bourses liées aux revenus, le gouvernement fédéral a décidé d'allouer une subvention scolaire forfaitaire à tout le monde à court terme.

2.5.5.2. Prévention de la ségrégation sociale

Un système d'enseignement méritocratique, comme en Belgique, implique dans une certaine mesure des opportunités égales, mais accepte aussi dans la pratique un traitement inégal et des résultats divergents (Hirtt, Nicaise et De Zutter, 2007). Dans le système notoire de la « cascade », les élèves « moins talentueux » et rencontrant des difficultés sont relégués de l'enseignement général à l'enseignement technique et professionnel et, dans ce dernier, à des programmes éducatifs plus faibles débouchant sur le décrochage scolaire prématuré. L'accent mis sur la sélectivité et la performance dans le secteur de l'enseignement peut en grande partie expliquer comment les enfants issus de familles pauvres sont exclus au sein de l'enseignement. Dès le début du parcours scolaire, le système d'enseignement fait office de filtre et facilite la division sociale (Groenez *et al*, 2003).

En Belgique, l'effet cascade va de pair avec des mécanismes de quasi-marché dans le secteur de l'enseignement. La combinaison du libre choix de l'école (par les parents) avec la libre organisation des écoles et un large degré de liberté pédagogique (par exemple l'absence de programme national) a produit un système très compétitif fonctionnant bien en moyenne, mais qui a aussi clairement facilité les règles d'admission sélective et la ségrégation sociale. Après la Hongrie, la Belgique est le pays de l'OCDE présentant le plus grand écart de performance entre les écoles (OCDE, 2004). Cet écart entre les écoles s'explique en majeure partie par la ségrégation sociale.

En Belgique francophone, le but est d'atteindre une augmentation du niveau de compétence général de la population estudiantine dans son ensemble, combinée à un accent clair sur l'amélioration des résultats des élèves plus faibles. Un moyen idéal est envisagé pour cela : assurer une plus grande diversité sociale dans les écoles. Dans ce contexte, nous nous référons à la publication d'une étude commandée par le ministre sur les *bassins scolaires* (Delvaux *et al*, 2005). Il existe une proposition en vue d'atteindre une meilleure mixité sociale dans les écoles situées dans un *bassin scolaire* via une politique d'inscription collective pour toutes les écoles. Bien qu'aucune action n'ait été entreprise au niveau politique par rapport à

cet instrument potentiel, le fait de ne pas mentionner cette étude longtemps attendue reviendrait à ignorer la dynamique qu'elle a depuis lors générée dans l'enseignement francophone.

Procédures de réforme des inscriptions

Afin d'éviter que les écoles puissent rejeter les élèves illégalement, les procédures d'inscription ont été ajustées, tant en Flandre qu'en Communauté française.

Depuis 2008, une date d'inscription fixe est définie en Communauté française pour toutes les écoles. De plus, le changement d'école durant un cycle (deux ans) est interdit. Les écoles qui inscrivent des élèves exclus ne sont en outre plus pénalisées financièrement. Avec ces mesures, le gouvernement souhaite assurer une plus grande transparence, un parcours scolaire plus stable et la liberté de choix pour tous les parents. Les opposants doutent de la capacité de ces nouvelles dispositions à contribuer à la lutte contre les « écoles de concentration » (écoles présentant une concentration élevée d'enfants défavorisés ou issus de minorités ethniques).

En communauté flamande, le « droit à l'inscription » fait partie du décret relatif à l'égalité des chances en matière d'enseignement. Les élèves peuvent uniquement être refusés ou exclus sur la base de procédures et de fondements précisément définis. En vue de combler certaines lacunes, le mécanisme a rapidement (trop rapidement pour certains) été modifié en 2005. Des mécanismes complexes se cachent toutefois derrière la ségrégation du paysage éducatif, ce qui signifie que le droit à l'inscription n'empêchera pas nécessairement les élèves d'être refusés dans certaines écoles. La discrimination directe disparaîtra peut-être largement, mais elle peut être partiellement remplacée par une discrimination indirecte (comme l'interdiction de porter un foulard).

Restrictions sur les renvois à l'enseignement spécialisé

En ce qui concerne les renvois à l'enseignement spécialisé, le nombre d'élèves passant à ce type d'enseignement est en augmentation. Avec 6,4 % des élèves inscrits dans l'enseignement primaire spécialisé, la Flandre en particulier fait partie des leaders mondiaux en termes de ségrégation des élèves présentant des besoins éducatifs spéciaux. Cette ségrégation est largement déterminée par l'aspect social : la chance qu'un élève soit renvoyé à l'enseignement spécial est beaucoup plus élevée si le père est sans emploi ou si la mère est peu instruite, ainsi que dans les familles faisant partie de minorités ethniques (Ruelens et Nicaise, 2004). Les Centres PMS (Centra voor Leerlingenbegeleiding) peuvent renverser la situation en impliquant les parents très tôt et de manière adéquate dans l'orientation, en offrant au personnel de nombreuses opportunités de formation sur la pauvreté et en collaborant avec des médiateurs ayant une expérience personnelle de la pauvreté (VLOR, 2006a).

On attend beaucoup du projet de décret sur « l'aide spécialisée à l'apprentissage » (leerzorg), dont l'objectif est d'atteindre un cadre cohérent pour toutes les aides spécialisées dans l'enseignement traditionnel ainsi que dans l'enseignement spécialisé. Cela implique une réorganisation globale dans un délai prolongé jusqu'en 2016. En imposant des règles plus strictes sur les renvois à l'enseignement spécialisé, la sélection sociale lors du renvoi devrait être contrebalancée, voire neutralisée. Il convient de noter que l'accent est mis sur une meilleure coopération entre les services de soutien et les parents.

2.5.5.3. Autres mesures

Augmentation de la participation préscolaire

En prévision d'une éventuelle diminution de l'âge de la scolarisation obligatoire au niveau fédéral, le gouvernement flamand a approuvé un plan d'action visant à augmenter la participation des enfants défavorisés à l'enseignement préscolaire. Ce plan comprend un soutien accru aux structures préscolaires, des mesures visant à améliorer la transition de la garderie à l'enseignement et une campagne de sensibilisation.

La Communauté française a décidé dès le début de la session législative de renforcer l'enseignement préscolaire. Outre une augmentation sensible du financement de l'enseignement primaire, le plan stratégique prévoyait aussi le recrutement de 320 enseignants en maternelle supplémentaires sur deux ans.

Lutter contre l'exclusion scolaire

D'après l'UNESCO, les élèves rencontrant des difficultés en Belgique sont environ cinq trimestres en retard (par rapport à l'élève moyen) à la fin du premier niveau d'enseignement secondaire, tandis qu'il est question de 3,5 trimestres en Finlande ou en Espagne (UNICEF, 2002). Les risques de fatigue scolaire ou de décrochage scolaire sans qualification pour les enfants issus de familles vulnérables existent bel et bien. Les enfants de mères peu instruites sont 5,5 fois plus susceptibles de quitter l'enseignement secondaire supérieur sans qualifications que les enfants de mères instruites.

Dans une recommandation relative à la pauvreté dans l'enseignement, le Conseil flamand de l'enseignement stipule que, pour combattre la pauvreté, l'attention doit être surtout accordée à l'intégration sociale et à la prévention de la fatigue scolaire et du décrochage scolaire sans qualification (VLOR, 2006a). Nous mentionnons trois priorités politiques à cet égard : réformer le premier niveau de l'enseignement secondaire, promouvoir la formation au travail et la politique linguistique.

- Ces dernières années, la réforme du premier cycle (deux ans) de l'enseignement secondaire a été la principale priorité dans l'enseignement francophone. Parallèlement à l'augmentation de l'horaire conjoint à 27 ou 28 heures, le ministre vise principalement à enseigner les compétences de base que sont la lecture, l'écriture

et l'arithmétique. Les mesures de remédiation devraient être renforcées dès que des difficultés se manifestent. Afin de faciliter la transition de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire, les élèves auront la chance de diffuser le premier cycle sur 3 ans plutôt que sur deux ans, comme c'est le cas actuellement. Il semble de plus qu'une grande partie des enfants défavorisés ne présente pas les compétences adéquates pour traiter les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). La Communauté française a fait un pas en avant via le plan stratégique pour l'intégration des TIC dans les établissements éducatifs – ce qui est également décrit comme une bonne pratique dans le dernier Plan d'action national sur l'inclusion sociale (gouvernement fédéral, 2006).

- L'amélioration des liens entre l'enseignement et le travail est nécessaire dans un effort visant à améliorer les systèmes de formation au travail. L'aspect essentiel est le choix de passer de l'enseignement obligatoire à temps partiel à un engagement à temps plein, en combinaison si possible avec un emploi à temps partiel ou, si ce n'est pas possible, avec d'autres activités, comme les parcours préparatoires (voortrajecten) et les projets ponts (brugprojecten).
- Enfin, nous nous concentrons sur un aspect des parcours scolaires problématiques de nombreux enfants issus de minorités ethniques. Conformément à la politique d'assimilation poursuivie par le gouvernement flamand, l'actuel ministre investit entre autres dans une politique linguistique pour l'enseignement. Etant donné que les difficultés linguistiques sont associées aux difficultés scolaires, l'accent est mis sur l'acquisition de la maîtrise du néerlandais, au niveau des élèves, mais aussi de leurs parents, par exemple en imposant des obligations minimales en termes d'implication des parents. Les élèves seront testés sur leur connaissance du néerlandais tandis que la politique linguistique de l'école devra être soutenue par tous les enseignants. Les classes d'accueil pour les nouveaux arrivants allophones seront elles aussi étendues.

2.5.6. Aide spécialisée à la jeunesse

L'aide spécialiséé à la jeunesse représente sans aucun doute le type de dispositions le plus controversé parmi les services destinés aux enfants pauvres. Pendant de nombreuses générations, en Belgique et dans d'autres pays du monde, le placement des enfants issus de familles pauvres a été monnaie courante et il s'agit toujours d'une grande source de détresse pour les enfants comme pour les parents.

Le PAN/inclusion belge souligne que l'on ne recourt au placement forcé qu'en dernier ressort et que les mesures visant à soutenir les familles en difficulté sont préférées au placement. Les mesures destinées à soutenir les parents dans leur rôle éducatif sont importantes à cet égard, tout comme les initiatives organisées pour ou par les familles pauvres elles-mêmes.

Selon Nicaise et De Wilde (1995), 80 % de toutes les familles touchées par la pauvreté persistante ont eu des contacts avec le secteur de l'aide spécialisée à la jeunesse ou à la protection de la jeunesse (67). Environ la moitié des parents et la moitié des enfants affichaient une expérience personnelle de « placement », ce qui dénonce le cercle vicieux de la privation des liens familiaux affectifs normaux des individus. De manière générale, la relation entre les familles pauvres et les services se caractérise par des tensions. Une analyse plus approfondie pointe les raisons suivantes :

- une confusion systématique entre les approches sociales et judiciaires. L'aide spécialisée à la jeunesse est le dénominateur commun des services socioéducatifs spécialisés, tandis que la protection de la jeunesse se réfère à l'approche judiciaire. La première option se déroule normalement sur une base volontaire et vise à soutenir les familles et les enfants se trouvant dans des « situations éducatives problématiques » (ce qui inclut bien entendu la pauvreté). Les interventions judiciaires sont quant à elles en principe limitées aux cas de délinquance, de négligence, d'abus des enfants ou de « risque aigu » dans des conditions éducatives problématiques. Dans la pratique, les travailleurs sociaux tendent à recourir à cette notion de « risque aigu » afin d'imposer des mesures à leurs clients dès qu'ils sentent que ces derniers sont réticents au « soutien » proposé. Cela signifie que le caractère volontaire du « soutien » des services sociaux (principalement le placement) est souvent enfreint (au moment de l'enquête, la majorité des parents et des jeunes étaient complètement contre l'intervention).
- L'aide offerte se limitait traditionnellement aux placements résidentiels, qui sont souvent des expériences extrêmement traumatisantes pour les parents comme pour les enfants. Au cours de ces dernières décennies, les services semi-résidentiels et ambulants se sont progressivement développés (centres de jour, assistance socio-psychologique, aide à domicile, cours parentaux, etc.). Paradoxalement, le premier effet de cette offre de services élargie a été une extension du contrôle social sur les familles pauvres, résultant sur une augmentation des placements, parallèlement à l'augmentation des types de soutien alternatifs.
- La relation entre la pauvreté et (les interventions dans) les conditions éducatives problématiques a engendré une grande controverse. Les statistiques démontrent indéniablement un biais social important dans les interventions (avec des risques disproportionnellement élevés de placement parmi les enfants issus des classes socio-économiques inférieures). Si les parents ont tendance à attribuer leurs problèmes à leur privation matérielle (logement insalubre, problèmes financiers, problèmes de santé, etc.), les services sociaux ont tendance à nier ces éléments et à souligner que le dysfonctionnement éducatif (individuel) des parents est le principal problème. Cette perception est à son tour rejetée par les parents et est considérée comme « une condamnation pour leur pauvreté ».

(67) La recherche menée par Nicaise et De Wilde (1995) était basée sur une étude de la littérature et une enquête portant sur 100 familles belges (comprenant 350 individus) caractérisées par une privation multiple (au moins trois indicateurs de privation sévère dans différentes sphères de la vie).

- Bien que la plupart des réformes entreprises depuis le milieu des années 1960 aient été destinées à être plus « *axées sur la famille* », les parents ont souvent ressenti que leurs avis étaient ignorés lorsque des mesures étaient prises pour leurs enfants (comme le choix de l'école, les soins de santé, l'éducation religieuse, etc.). L'éloignement des institutions, la longue durée des placements, le manque de communication, les tensions autour du droit de visite, etc. avaient plus tendance à renforcer l'éloignement plutôt qu'à restaurer les liens familiaux.

Ce diagnostic, documenté par Nicaise et De Wilde (1995), a également été dressé dans le Rapport général sur la Pauvreté (ATD Quart Monde *et al*, 1995) et a été appuyé dans les memoranda ultérieurs publiés par les associations de personnes pauvres (Associations-Partenaires du RGP 1998; SLPPES, 2005a-b).

a) Tendances récentes

Bien que les décideurs politiques semblent avoir reconnu les problèmes, les récentes options politiques ne semblent pas refléter une volonté de réformer radicalement le système. Que du contraire, certains éléments ont contribué à un renforcement du contrôle social des relations éducatives et ont augmenté l'interventionnisme :

- l'affaire Dutroux et les scandales de pédophilie ultérieurs ;
- l'attention publique accrue sur des problèmes de violence domestique ;
- la fragilisation continue des liens familiaux en général ; et
- l'augmentation de la violence juvénile, dramatiquement symbolisée par des meurtres perpétrés à la Gare Centrale de Bruxelles et dans les rues anversoises en 2006.

Tous ces éléments ont débouché sur un interventionnisme accru et des règles plus strictes, par exemple en ce qui concerne l'obligation de signaler tout absentéisme scolaire, risque de violence, négligence ou abus d'enfant. La confusion systématique entre les problèmes judiciaires et les situations éducatives problématiques a donc renforcé le climat de suspicion ainsi que la stigmatisation des familles pauvres.

Il faut admettre que des efforts ont été fournis pour différencier les services, pour les rendre plus « axés sur la famille » et pour limiter en particulier le nombre de placements des enfants. De nouveaux types de services ont été développés – apparemment avec plus de succès en Communauté française qu'en Communauté flamande. En Communauté française, le nombre d'enfants mis en garde à vue a diminué de 10 % entre 1997 et 2002. En ce qui concerne la Communauté flamande, ces chiffres ont au contraire augmenté de 24 % entre 1995 et 2004 (SLPPES 2005a; Vervotte 2006). Le principal facteur alimentant cette tendance semble être la croissance explosive du nombre d'interventions judiciaires dans le domaine des « risques aigus » (+50 % en quatre ans).

La ministre flamande du Bien-être et de la Famille du gouvernement précédent a lancé un master plan pour l'aide à la jeunesse dans lequel plusieurs mesures reflètent les priorités des associations de personnes pauvres. Les services seront plus diversifiés. Par exemple, les « ateliers éducatifs » fournissant une assistance individuelle ainsi que des sessions de formation de groupe seront accessibles dans toutes les grandes villes ; la collaboration des « familles de soutien » avec les familles pauvres et la fourniture d'un soutien éducatif informel seront encouragées; le soutien parental à la maison sera renforcé, etc. Des combinaisons de services plus flexibles seront également assurées. De plus, le rôle des « Comités d'aide spécialisée à la jeunesse » (les principaux gardiens, souvent craints par les familles) sera réduit car certains services deviendront directement accessibles (Vervotte 2006).

D'autre part, le master plan est catégoriquement opposé aux deux demandes clés des associations de personnes pauvres (la réduction du nombre de placements résidentiels et la suppression des interventions judiciaires dans des situations éducatives problématiques). En effet, le plan prévoit une nouvelle augmentation des infrastructures résidentielles, « dictée » par la nette augmentation du nombre de placements imposés par les tribunaux de la jeunesse. Le lien entre l'augmentation du nombre de placements et la pauvreté doit certes encore être examiné.

b) La quête d'une nouvelle réforme

De manière générale, il semble que l'agenda politique des associations de base reste à jour, comme le résume SLPPES (2005a) :

- une séparation radicale entre le « soutien » judiciaire et social est nécessaire pour restaurer la confiance des familles pauvres dans les services d'aide spécialisée à la jeunesse. Il s'agit d'une condition pour que les familles abordent les services sans craindre de « sanction » ;
- le *droit fondamental des enfants d'être élevé dans leur famille* doit être considéré comme la pierre angulaire des politiques d'assistance à la jeunesse. Cela signifie le passage d'une approche « d'aide à la jeunesse » à une approche « d'aide à la famille ». Les parents doivent avoir la possibilité d'assumer leur rôle d'éducateurs ;
- puisque la pauvreté semble rester une cause majeure des situations éducatives problématiques, une stratégie préventive devrait inclure des mesures visant à soutenir la sécurité matérielle, sociale et culturelle des familles. Certaines mesures récentes bien intentionnées visant à protéger les familles atypiques peuvent indirectement ébranler les familles traditionnelles : par exemple, le soutien spécifique accordé aux parents isolés peut les dissuader de se remarier ou de s'engager dans une nouvelle relation. De même, la réduction ou la suppression des allocations familiales lorsque les enfants sont placés empêche les familles d'investir dans des contacts réguliers avec leurs enfants. En ce qui concerne les mesures visant à promouvoir l'accès aux services d'accueil de la petite enfance, les déductions fiscales profitent aux parents à revenu élevé et n'ont pas d'effet sur les familles pauvres ;

- outre des services plus diversifiés et flexibles, les associations exigent également du personnel plus nombreux et mieux formé dans ces services afin d'assurer une assistance de qualité ;
- en cas de placement en foyer d'accueil, des parcours individualisés et des plans d'action devraient être développés afin de restaurer à terme les liens familiaux. Un accompagnement approprié est aussi nécessaire, même une fois que les enfants ont réintégré leur famille, en vue de soutenir leur réintégration ;
- une attention spécifique doit être accordée aux familles sans-abri puisque la crise touchant le secteur du logement semble faire exploser leur nombre tandis que les abris pouvant accueillir des familles complètes sont quasiment inexistants en Belgique ;
- les associations de parents représentatives dans le domaine de l'assistance à la jeunesse devraient être reconnues comme étant des partenaires dans l'élaboration de politiques, et être subventionnées à cet effet. Bien qu'une organisation ait gagné une certaine reconnaissance en Flandre (Raad van Ouders in de Jeugdzorg – Conseil des Parents dans l'Assistance à la Jeunesse), le cadre légal pour sa participation dans les négociations et son soutien financier fait toujours défaut.

La Communauté française a développé le groupe « AGORA » multidisciplinaire dans lequel les représentants de l'aide à la jeunesse et les administrations responsables consultent mensuellement les associations de terrain (comme ATD Quart Monde) pour débattre des craintes des familles pauvres et de la notion de 'risque'.

2.5.7. Les droits et la participation des enfants : un angle mort

Les mesures décrites ci-dessus sont fortement adaptées aux familles, ce qui est également vrai pour les mesures annoncées dans le PAN/inclusion belge. Ces mesures représentent un important soutien pour les familles avec enfants, non seulement financièrement, mais aussi au niveau de la fourniture de services facilitant la combinaison de la vie professionnelle et de la vie familiale. Ces mesures profitent visiblement au bien-être des enfants. Il faut toutefois admettre qu'elles ne s'inspirent pas explicitement des droits des enfants. Aucune référence explicite n'est faite aux droits des enfants ou à la CNUDE, que la Belgique a ratifiée. En ce qui concerne la participation des enfants, les enfants vivant dans la pauvreté n'ont pas été consultés à propos de l'avant-projet de PAN/inclusion. Les organisations de personnes pauvres ont été consultées pendant le processus de PAN/inclusion, mais au sein de ces organisations, les opportunités de participation des enfants sont elles aussi limitées. Cela reste un point d'attention pour l'avenir.

Certains outils sont disponibles pour promouvoir les droits et la participation des enfants. La Flandre a par exemple mis en place les moyens d'évaluer les effets de toute nouvelle législation sur les enfants. Cela permet de tester les décrets flamands par rapport à la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant et de vérifier si les droits des enfants sont respectés par les pouvoirs législatifs. Malheureusement, cette option est jusqu'à présent trop peu utilisée.

En 2006, les Régions ont convenu d'intensifier la coopération et de coordonner leurs politiques via la mise en oeuvre des conditions de la Convention des Nations Unies sur les Droits des Enfants. Cet accord devrait déboucher sur la création d'une Commission nationale pour les droits des enfants responsable de la coordination entre les différents acteurs et soumettant des rapports à l'ONU.

Les enfants peuvent vivre la pauvreté différemment que leurs parents. La pauvreté financière est généralement considérée comme un indicateur clé, mais cet indicateur pourrait s'avérer inadapté pour connaître la manière dont les enfants vivent la pauvreté. Les enfants pauvres pourraient avoir leurs propres indicateurs. Ils peuvent être confrontés à l'exclusion à l'école, lorsqu'ils ne peuvent pas participer aux activités extrascolaires ou qu''ils n'ont pas accès aux mêmes jouets ou vêtements que leurs camarades qui ne sont pas pauvres. En Belgique, on n'aborde pourtant que très peu la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale depuis le point de vue d'un enfant. Les connaissances sur l'expérience de la pauvreté des enfants restent très limitées. Il serait utile de mieux comprendre l'expérience des enfants afin de détecter quels sont les principaux besoins des enfants pauvres et d'étudier la manière dont il est possible d'y répondre. Si la pauvreté des enfants est une priorité politique, les voix des enfants doivent également être entendues.

2.5.8. Remarques finales

Même si la Belgique fait partie des pays européens dans lesquels la pauvreté infantile générale n'atteint pas un niveau excessivement élevé, certains éléments indiquent qu'une attention et des actions politiques afin d'éviter la détérioration de la situation des groupes spécifiques s'imposent.

Le nombre de parents isolés confrontés (avec leurs enfants) à un risque de pauvreté beaucoup plus important que leurs homologues mariés ou cohabitants est tout d'abord en augmentation. L'emploi, combiné aux allocations familiales, est considéré comme la manière la plus efficace de limiter le niveau de pauvreté dans ce groupe.

Les taux d'occupation parmi les mères isolées sont bien inférieurs au taux d'occupation féminin moyen. L'amélioration des possibilités de garderie a jusqu'à présent été la principale solution : une mesure qui cible aussi les mères en général. Certains éléments indiquent toutefois que des mesures spécifiques destinées aux mères isolées sont en cours de mise en oeuvre. Il s'agit d'un nouveau changement dans les politiques familiales belges qui avaient jusque-là un caractère universel. Avoir une meilleure idée des éléments exacts qui rendent le travail plus difficile pour les parents isolés pourrait aider à ajuster les politiques et à améliorer leur situation professionnelle.

Les enfants vivant dans des ménages sans emploi représentent un second groupe d'enfants à risque de pauvreté. La Belgique enregistre au niveau européen l'un des pires résultats en ce qui concerne la part d'enfants vivant dans de tels ménages et le niveau de pauvreté parmi ces ménages. Une fois encore, l'emploi est considéré comme étant la principale solution. Ces dernières années, la Belgique a fourni des efforts considérables en vue de rendre le travail payant, mais il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures sur les résultats pour les enfants vivant dans des ménages sans emploi. Une augmentation de l'emploi ne débouche toutefois pas automatiquement sur une diminution de la pauvreté si les nouveaux emplois ne concernent pas ce groupe. En ce qui concerne les parents isolés, il faudrait disposer de plus d'informations sur les caractéristiques propres à ce groupe et à leurs problèmes.

Au niveau des mesures visant à lutter contre la pauvreté infantile, il existe plusieurs initiatives destinées à soutenir les parents dans leur rôle d'éducateurs. L'impact réel des récentes politiques semble toutefois être mitigé. L'accès aux services de garderie s'améliore, mais reste fortement favorable aux familles appartenant à la classe moyenne, et aux familles dont les deux parents travaillent en particulier, ce qui laisse peu de place pour les plus pauvres. En ce qui concerne l'aide à la jeunesse, les associations de terrain exigent toujours des réformes plus radicales en vue de restaurer la confiance entre les travailleurs sociaux et les familles. Des mesures plus ambitieuses ont été prises dans le secteur de l'enseignement afin de lutter contre les inégalités éducatives. Atteindre une participation universelle dans les écoles maternelles, réduire les barrières financières et lutter contre la ségrégation sont les principaux objectifs en ce domaine.

Les droits et les perspectives des enfants se reflètent assez faiblement dans le package de mesures proposé dans le PAN/inclusion.

En résumé, on peut dire que le système de sécurité sociale, combiné avec les allocations et les prestations familiales (principalement) universelles, protège la plupart des familles et des enfants contre une extrême pauvreté. Il existe aussi toutefois des lacunes claires. Les familles dans lesquelles personne ne travaille ne sont pas suffisamment protégées, en partie à cause du faible niveau du revenu minimum garanti.

Il faut encore voir comment les mesures proposées pour lutter contre la pauvreté infantile seront mises en oeuvre et quel sera leur impact sur la pauvreté des enfants en Belgique. L'actuel système de suivi est perfectible et il serait judicieux d'établir un lien plus étroit entre les mesures et leurs résultats. Quant aux indicateurs de pauvreté des enfants, ils ont besoin d'être enrichis. L'intention visant à augmenter les connaissances dans certains domaines devrait encourager cette discussion.

2.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE DES ENFANTS

Alors que la responsabilité du traitement des problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants relève principalement de la compétence des Etats membres, l'expérience de la MOC sociale a révélé que la MOC sociale a apporté une plus-value aux efforts fournis par les Etats membres et qu'elle est susceptible de continuer à le faire. Dans ce contexte, on distingue au moins six différents aspects. Premièrement, la MOC sociale a imprimé une poussée vitale à la prise de conscience publique et politique de l'importance de la question et de la nécessité d'investir dans la prévention et dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Le nombre sans cesse croissant des Etats membres ayant défini ce problème comme prioritaire dans leurs PAN/inclusion en témoigne. L'attention soutenue que l'UE porte à cette question encourage et exhorte les Etats membres à continuer d'en faire une priorité politique. Deuxièmement, l'obligation d'établir régulièrement des PAN/inclusion a encouragé et aidé bon nombre d'Etats membres à accomplir des efforts plus globaux et plus coordonnés visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Troisièmement, la MOC sociale a habilité les Etats membres, par l'identification d'indicateurs, l'optimisation de la disponibilité des données comparables et surtout par le soutien apporté à l'instrument *Statistiques communautaires sur le Revenu et les Conditions de Vie (EU-SILC)* à utiliser des comparaisons avec les autres pays pour approfondir la compréhension du problème au sein de leur propre pays. Quatrièmement, l'accent posé par l'UE sur le problème et l'optimisation de la disponibilité des données a augmenté la prise de conscience dans les Etats membres de la nécessité du suivi et du compte rendu des résultats des politiques, tout en renforçant les possibilités de le faire. Bien qu'il reste un long chemin à parcourir, la situation est encourageante et elle aide les Etats membres à développer une approche plus factuelle et analytique de la question. Cinquièmement, la MOC sociale a engendré une richesse de l'apprentissage et de l'analyse par rapport à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, ainsi qu'aux politiques et programmes les mieux à même de les combattre. Cela est particulièrement utile pour ces Etats membres qui ont du retard dans ce domaine et qui ont le plus besoin de développer des politiques et des programmes efficaces pour assurer le bien-être et l'inclusion sociale de tous les enfants. Sixièmement, la MOC sociale a financé et favorisé le développement du réseautage entre tous ces acteurs concernés par l'élaboration de politiques et de programmes visant à soutenir les enfants. Le large éventail de décideurs politiques, de prestataires de services sociaux, d'ONG et d'universitaires qui ont pu se rencontrer et discuter de ces questions se révèle une source importante de contacts et d'informations pour tous les Etats membres lorsqu'ils élaborent leurs propres politiques.

D'autre part, bien que des progrès considérables aient été accomplis entre 2000 et 2010 en mettant la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tête de l'agenda de l'UE et d'un nombre croissant d'agendas nationaux, les données montrent clairement qu'il y a encore un long chemin à parcourir avant d'exercer un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants.

Alors que la plupart des choses qui doivent être faites exigent des actions efficaces aussi bien au niveau national que sous-national, l'expérience de la MOC sociale prouve et accentue clairement la plus-value du fait de considérer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants comme une priorité clé de l'agenda social de l'UE, et la nécessité de poursuivre et d'intensifier les efforts au niveau de l'UE pour encourager et soutenir les efforts des Etats membres. C'est d'autant plus le cas, lorsqu'on considère les nouveaux objectifs relatifs à l'inclusion sociale et aux droits de l'enfant du Traité de Lisbonne. Le défi consiste donc à bâtir sur cette base solide qui a été mise en place pour les actions européennes et à consolider et à approfondir la dimension de l'UE dans l'avenir.

Dans le Chapitre 1, nous avons souligné quelques-unes des faiblesses observées dans la MOC sociale. Il est impératif d'y remédier pour optimiser significativement l'efficacité de l'UE dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces faiblesses existent aussi dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et elles doivent être prises en compte pour optimiser l'action future dans ce domaine. Les recommandations suivantes basées sur les recommandations générales figurant à la fin du Chapitre 1 sont spécifiquement axées sur l'identification des actions qui doivent être mises en place pour assurer que le maintien et le renforcement de l'indispensable accentuation de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants soient un élément clé du pilier social de l'agenda « Europe 2020 ».

2.6.1. Priorité politique clairement établie dans l'agenda « Europe 2020 »

Dans un espace de droit mou (« soft law »), tel que la politique d'inclusion sociale, une action efficace s'avère impossible au niveau de l'UE sans leadership et engagement politique fort, et sans qu'un accord quant à la voie à suivre n'ait été clairement formulé entre les Etats membres. Le défi clé consiste donc à garantir qu'un tel engagement politique à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sociale en général et de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants en particulier, soit pris de manière claire pour la fin de l'année 2010. Cela jetterait les bases de toutes les actions entreprises par rapport à ce problème jusqu'en 2020. Afin de créer la dynamique politique requise, nous recommandons :

- que les Conclusions de l'un des Conseils européens de 2010 incluent la prise d'un engagement fort par rapport à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en général et contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants en particulier, comme étant un élément clé de l'agenda « Europe 2020 » ;
- que le Conseil européen et/ou le Conseil des ministres de l'UE conviennent formellement d'ici fin 2010 d'une coordination européenne renouvelée et renforcée dans le secteur social, incluant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants comme étant l'une de leurs pierres angulaires (68) ;

(68) D'autres thèmes clés indiqués comme pouvant faire partie du pilier social de la stratégie « UE 2020 » sont l'inclusion active (particulièrement le revenu minimum adéquat), le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ainsi que l'intégration des minorités ethniques et des immigrants.

- que les PAN/inclusion optimisés constituent le noyau des dispositions de la coordination européenne dans le secteur social après 2010, avec la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants comme thème « obligatoirement » intégré dans les PAN/inclusion de chaque Etat membre ;
- que l'objectif européen d'inclusion sociale récemment convenu (cf. Sections 1.3.1 et 1.3.2) soit complété dès que possible par un objectif européen spécifique pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et que les pays soient encouragés à fixer des objectifs (sous-)nationaux liés aux enfants (69);
- qu'un engagement politique soit pris en 2010 au niveau de l'UE et qu'un rapport annuel (faisant partie du *Rapport conjoint annuel sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale*) sur les progrès accomplis pour réaliser les objectifs convenus soit rédigé à l'intention du Conseil européen de printemps et du Parlement européen. Ce rapport annuel devrait être également transmis aux Parlements nationaux et, le cas échéant sous-nationaux, des Etats membres.

2.6.2. Programme de travail pluriannuel pour les actions de l'UE

A l'heure actuelle, les actions visant la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants ont évolué de façon plutôt ad hoc et progressive. Le défi consiste aujourd'hui à bâtir sur le travail accompli pour élaborer, en tant que partie intégrante d'une coordination européenne renouvelée dans le secteur social, une approche plus systématique et plus structurée visant à réaliser, par étapes incrémentales, les objectifs politiques globaux de 2020. Il serait donc utile que la Commission et les Etats membres puissent, dans le contexte du Comité de Protection sociale (CPS) et en tant que partie intégrante de la nouvelle coordination européenne dans le secteur social, élaborer un programme de travail pluriannuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Le premier programme de travail, qui doit tenir compte des recommandations définies ci-dessous, pourrait inclure une série de points importants tels que :

- un tableau de bord annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants qui reflète le caractère multidimensionnel du problème et qui comprend également des indicateurs sur le bien-être infantile ;
- une Communication de la Commission ou un Document de Travail suivi d'une Recommandation de la Commission (voir plus bas, Section 2.6.3) ;
- des PAN/inclusion comprenant une section obligatoire consacrée aux stratégies de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ;
- une série de déclarations/communications/évènements marquants relatifs à des problèmes particuliers (par exemple, les premières années, la désinstitutionnalisation, les enfants roms, la discrimination, la consultation/participation des enfants).

(69)

Il peut également porter sur :

- un programme de travail sur les indicateurs, la collecte de données et l'analyse ultérieure des politiques ;
- un programme de suivi permanent aboutissant à un rapport annuel sur les progrès accomplis ;
- un programme d'apprentissage mutuel renforcé ;
- des actions conjointes avec la Stratégie de l'UE pour les Droits de l'Enfant ;
- des actions visant à mieux intégrer les objectifs relatifs à la pauvreté infantile dans les Fonds structurels ;
- des actions visant à renforcer l'intégration de l'inclusion des enfants dans l'ensemble des politiques de l'UE.

2.6.3. Recommandation concernant la pauvreté et le bien-être des enfants

Compte tenu du travail considérable qui a été effectué dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants au cours de la dernière décennie, il est primordial de hisser le processus à un nouveau niveau d'efficacité en regroupant en un seul document politique dominant toutes les connaissances à jour et en déterminant clairement dans ce document la série d'actions qui doit être entreprise pour continuer de progresser ultérieurement. Il est donc conseillé, conformément à ce qui précède, et qui a été établi à la lumière de la Recommandation de la Commission européenne de 2008 relative à l'inclusion active et en accord avec la Communication de la Commission de 2008 sur le renforcement de la MOC sociale, d'octroyer à présent la priorité à l'élaboration d'une Recommandation de la Commission européenne concernant la pauvreté et le bien-être des enfants (70).

2.6.4. Intégration dans l'élaboration des politiques de l'UE

La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants touchent bon nombre de domaines politiques différents, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. C'est pourquoi tout programme de travail devrait veiller non seulement à ce que l'inclusion sociale et le bien-être des enfants fassent l'objet d'une attention ciblée s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle coordination européenne dans le secteur social, mais aussi à établir un plan clair et net garantissant que la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants soit pleinement prise en compte dans l'élaboration de toutes les politiques de l'UE. Dans ce dessein, il faudra que :

- des dispositifs exigeant l'évaluation systématique de toutes les politiques de l'UE en fonction de leur impact potentiel sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants soient mis en place ;

(70) La Communication de la Commission sur le renforcement de la MOC sociale suggère que « les sujets faisant partie de la MOC pourraient être ultérieurement consolidés par la formalisation, lorsqu'il y a lieu, de la convergence des points de vue. La Commission y contribuera en utilisant, le cas échéant, les Recommandations basées sur l'Article 211 du Traité, qui stipule des principes communs fournissant une base pour le suivi et l'évaluation par les pairs. » (Commission européenne, 2008).

- des liens institutionnels plus clairs soient créés entre la Stratégie de l'UE pour les Droits de l'Enfant et l'action en faveur de l'inclusion sociale des enfants, de façon à renforcer leur interaction ;
- les dispositifs pour la mise en œuvre de l'agenda « Europe 2020 » garantissent des liens plus étroits et plus efficaces entre la politique sociale, la politique de l'emploi et la politique de la croissance, et plus particulièrement entre la nouvelle coordination européenne dans le secteur social renforcée et les modalités futures visant à promouvoir la croissance et l'emploi ;
- l'objectif visant la promotion de l'inclusion sociale, et plus spécifiquement celle des enfants, soit entièrement intégré dans l'agenda de l'UE en matière de développement durable et que les politiques environnementales soient basées sur le principe de la justice environnementale, avec un souci particulier pour l'impact qu'elles exercent sur les enfants ;
- les liens entre les autres domaines politiques hautement pertinents par rapport à l'inclusion sociale et le bien-être des enfants soient explorés et rendus plus réguliers et systématiques. Ceux-ci peuvent inclure des politiques et des initiatives relatives à l'immigration, la discrimination, l'égalité des sexes (p. ex., une déclaration mise à jour sur les premières années, en posant l'accent sur la qualité et le suivi), l'inclusion active, le travail flexible, le logement, la santé (p. ex., le travail de la Direction générale de la Santé et des Consommateurs (SANCO) de la Commission par rapport à la santé mentale des enfants et des adolescents) et à l'éducation (particulièrement l'éducation précoce). Une première étape pourrait consister à lancer une réflexion sur la façon de réaliser de meilleures synergies entre les domaines politiques qui affectent systématiquement les enfants – à plus long terme, l'agenda relatif aux droits de l'enfant pourrait fournir un cadre visant à relier les différents domaines politiques ;
- la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants soit incluse comme une priorité dans l'utilisation des Fonds structurels de l'UE.

2.6.5. Renforcement des données, des cibles, du suivi et de l'évaluation

L'expérience acquise entre 2000 et 2010 révèle clairement que le moyen clé par lequel le niveau de l'UE peut créer une plus-value est d'encourager l'établissement systématique de cibles et de références, d'améliorer les données et de développer des indicateurs, d'assurer un suivi et un compte rendu réguliers et d'émettre des recommandations. Bien que des progrès aient été réalisés, il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Les priorités dans ce domaine devraient inclure l'établissement :

- d'un système clair par lequel la Commission pourrait coopérer avec chaque Etat membre afin de convenir ensemble d'objectifs-résultats appropriés relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants pour cet Etat membre ;
- d'un programme de travail permettant de développer ultérieurement les indicateurs admis relatifs à la pauvreté, à l'exclusion sociale et au bien-être des enfants et d'optimiser la ponctualité, la couverture et la pertinence des données y afférentes (qui devraient alors aussi couvrir les enfants qui ne vivent pas dans des ménages privés, comme ceux qui sont placés en institution) ;

- d'un système amélioré de suivi et de compte rendu réguliers sur la pauvreté, l'exclusion sociale et le bien-être des enfants incluant :
- la mise en œuvre des recommandations de la Task-Force de l'UE qui font déjà partie de l'acquis social communautaire (Comité de Protection sociale, 2008) ;
- l'introduction d'un tableau de bord annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants qui reflète le caractère multidimensionnel du problème et qui inclut donc aussi des indicateurs relatifs à des aspects clés du bien-être infantile ;
- le fait de procéder régulièrement à un étalonnage correctement contextualisé, ce qui s'avère indispensable pour l'apprentissage des politiques (voir Comité de Protection sociale (2008) ; Marlier et Atkinson (2010)) (71) ;
- l'instauration d'évaluations d'impact social (p. ex., sur la pauvreté infantile) dans tous les domaines politiques pertinents, ainsi que de l'utilisation d'examens spécifiques par les pairs et de projets d'échange transnationaux visant à encourager l'apprentissage mutuel ;
- d'un processus pour le suivi de l'impact de la crise financière et économique sur les enfants ;
- d'une base convenue permettant d'adresser annuellement/régulièrement aux Etats membres des recommandations visant à renforcer leurs politiques relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants et à assurer un suivi régulier de leurs progrès dans ce domaine (72);
- un programme politique de fond supplémentaire axé sur la recherche relative :
  - aux aspects intergénérationnels de la pauvreté infantile ;
  - à la multidimensionnalité ;
  - aux enfants vivant dans des situations « extrêmes » ;
  - aux liens existant entre les systèmes socio-économiques/politiques et l'impact sur la pauvreté infantile.

(71) Des palmarès d'indicateurs sociaux peuvent fournir des idées très utiles sur les éléments déterminants de la pauvreté et de l'exclusion sociale et peuvent encourager une action politique. Pour que ce soit possible, une condition clé est la bonne « contextualisation » de l'interprétation des indicateurs lorsque l'on réalise des comparaisons internationales. Même pour les indicateurs qui ont été communément admis au niveau européen et qui répondent donc de manière satisfaisante aux différents critères méthodologiques requis par le cadre de contrôle de la MOC sociale (en termes de solidité, de comparabilité internationale, etc. ; (cf. Commission européenne (2009a)), il est essentiel de toujours garder à l'esprit le besoin d'une évaluation contextualisée. En effet, comme Atkinson et Marlier (2010) l'ont indiqué, « les politiques spécifiques et leurs impacts mesurés via des indicateurs peuvent uniquement être correctement compris dans le contexte du large cadre institutionnel dans lequel elles fonctionnent. Par exemple, les mesures de participation au marché du travail ou relatives au chômage peuvent avoir différentes significations dans différents marchés du travail selon, entre autres, les règlementations relatives au marché du travail nationales et/ou sous-nationales ainsi que les dispositions de négociation collectives. Une « analyse englobant l'ensemble du système » est nécessaire pour assurer une bonne évaluation internationale. » (Atkinson et Marlier, 2010)

(72) Le rapport de la Task-Force de l'UE (Comité de Protection sociale 2008) qui incluait une typologie factuelle des pays et qui a souligné les domaines clés dans lesquels chaque Etat membre se devait de faire le plus de progrès (le chômage, la pauvreté laborieuse et le niveau et l'impact des transferts sociaux) démontre comment une analyse soigneusement effectuée permet d'aboutir à des recommandations pratiques utiles et acceptables pour les Etats membres.

2.6.6. Maintien et approfondissement de l'échange d'apprentissage

L'un des succès de la MOC sociale a été de promouvoir l'échange de connaissances et de bonnes pratiques. Cependant, les différentes initiatives (projets d'échange, études thématiques, examens par les pairs, rapports provenant de réseaux, etc.) ont souvent eu lieu de façon relativement décousue et isolée, et la diffusion de leurs résultats était généralement limitée à un cercle assez restreint. Les Etats membres et la Commission devraient donc étudier la meilleure façon de s'assurer que le programme de travail pluriannuel suggéré pour l'action de l'UE relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants favorise :

- une approche plus systématique du travail visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et de la dissémination des connaissances ;
- le travail axé sur des problèmes spécifiques (p. ex., la désinstitutionnalisation, les enfants immigrants, les enfants sans-abri).

2.6.7. Optimisation de la gouvernance et implication des enfants

La MOC sociale a beaucoup fait pour promouvoir la participation des différents acteurs. Dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, l'implication directe des enfants touchés par la pauvreté dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques est toutefois demeurée très faible. L'importance d'une telle implication est évidente (cf. 2.3.7), tous les efforts nécessaires devraient donc être fournis pour :

- placer l'implication des enfants au centre de la future coordination européenne dans le secteur social et en faire ensuite un thème clé dans le programme de travail suggéré ;
- promouvoir l'implication directe des enfants dans les problèmes qui les concernent et les impliquer ensuite dans l'élaboration des réponses politiques qui répondront plus efficacement à leurs besoins ;
- intensifier l'implication des autres acteurs qui défendent les besoins de l'enfant, tels que les ONG et les services sociaux locaux, dans le processus d'élaboration des politiques.

BIBLIOGRAPHIE

Alter Educ, La lutte contre les inégalités dans le Contrat pour l'école: refuser les « écoles ghettos », no. 105, 2005.

Alter Educ, Trois mesures de lutte contre le marché scolaire et les écoles ghettos, no. 126, 2006.

Alter Educ, Débats passionnés autour du décret inscription, no. 140, 2007a.

Alter Educ, Décret relatif aux manuels scolaires : le point de vue des acteurs de terrain, no. 140, 2007b.

Arena, M., *Le Contrat pour l'Ecole*, Ministre-Présidente de la Communauté française en charge de l'Enseignement, 2005.

ATD Quart Monde, Fondation Roi Baudouin, Union des Villes et des Communes Belges, Rapport général sur la pauvreté, FRB, Bruxelles, 1995.

Atkinson, A.B., *Poverty and the EU: The New Decade*, Macerata Lectures on European Economic Policy, Dipartimento di Studi sullo Sviluppo Economico, Working Paper 24, Université de Macerata, mai 2010, 2010.

Atkinson, A.B. et Marlier, E., *Analysing and measuring social inclusion in a global context*, New-York: UNDESA, 2010. Disponible sur : http://www.un.org/esa/socdev/publications/measuring-social-inclusion.pdf.

Barroso, J. M., *2010 European Year for Combating Poverty and Social Exclusion: Working together towards a society in line with our values,* Discours prononcé lors de la Conférence d'ouverture de 2010, Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale, Madrid, 21 janvier 2010, 2010. Disponible sur : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/12&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en.

Bohn, I. O., *A Lobby for Children: Final Report*, Arbeiterwohlfahrt (AWO) Bezikesverband Ostwestfalen-Lippe eV, Allemagne, 2005.

Bollens, J., De Vos, H., Vleugels, I., Verhaeghe, J.P., *Studiekosten in het basisonderwijs, Wat het kost om schoolgaande kinderen te hebben*, HIVA, Louvain, 2000.

Bradshaw, J. et Bennett, F., *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children: a study of national policies*, Commission européenne, Bruxelles, 2007.

Bradshaw, J., Hoelscher, P. et Richardson, D., *An index of child well-being in the European Union*, in *Social Indicators Research*, Volume 80, No. 1, Pays-Bas, 2007.

Bradshaw, J., *Child Poverty and Child Well-Being*, Paper to the Social Policy Association Conference, Université de Birmingham, 2006.

Caritas Europa, *Poverty Has Faces in Europe - The Need for Family-Oriented Policies,* 2nd Report on Poverty in Europe, Caritas, Bruxelles, 2004.

Cattoir P. et Jacobs D., La politique familiale en Belgique : quels instruments pour quels objectifs, in *Revue belge de la sécurité sociale*, 39, 1, pp. 5-33, 1998.

Cocker, C., *The Mental Health of Children in State Care: a European Study – Final Report*, NCH – The Bridge Child Care Development Service, UK, 2003.

Comité de Protection sociale, *Guidelines for preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*, Commission européenne, Bruxelles, 2006.

Comité de Protection sociale, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2008. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=74&type=2&furtherPubs=yes.

Commission européenne, *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, Commission européenne, Bruxelles, 2004.

Commission européenne, *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, Communication No. COM(2006) 367 final, Commission européenne, Bruxelles, 2006.

Commission européenne, *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Communication No. COM(2008) 418 final, Commission européenne, Bruxelles, 2008.

Commission européenne, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion - mise à jour de 2009,* Commission européenne, Bruxelles, 2009a. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en.

Commission européenne, *Consultation on the Future "EU 2020" Strategy*, Document de travail de la Commission No. COM(2009)647 final, Commission européenne, Bruxelles, 2009b.

Conseil, *Joint Report on Social Inclusion*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2002.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2005.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (incluant un document connexe y afférent rédigé par la Commission européenne), Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2007.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (incluant un document connexe y afférent rédigé par la Commission européenne), Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2008. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en.

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC)*, Les enfants pauvres en France*, Rapport no. 4, France, 2004. Disponible sur : http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport4/rapport4cerc.pdf.

Conseil flamand de l'Education, Recommandation du Conseil général sur le rapport, "Armoede uitbannen, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie", AR/PCA/ADV/001, 2006a.

Conseil flamand de l'Education, Recommandation sur le document de discussion "Leren en Werken", RSO/GCO/ADV/002, 2006b.

Cyprus College, *Integrating children's perspectives in policy making to combat poverty and social exclusion experienced by single parent families*, Final report on the implementation of the action, 2007. Disponible sur : http://www.csca.org.cy/UserFiles/File/very%20final%20report,%20TOC.pdf.

D'Addato, A., *Measuring and monitoring: a child-rights perspective,* Document fourni lors de la réunion Examen par les Pairs, qui a eu lieu à Paris en décembre 2009, sur le thème « Mesurer l'impact de l'inclusion active et des autres politiques relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Eurochild, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/EUROCHILD_paper_peer_review_France.pdf.

De Cock, R., Buysse, B., *Kansarmoede-atlas van gezinnen met jonge kinderen 1999*, Kind et Gezin, Bruxelles, 1999.

Delvaux B., Demeuse, M., Dupriez, V., Fagnant, A., Guisset, C., Lafontaine, D., Marissal ,P. et Maroy, C., *Les bassins scolaires : de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires*, Recherche financée par la Communauté française, rapport final, 2005.

Dewilde, C. et Levecque, K., De mobiliteit in en uit armoede: Wie is arm en voor hoe lang? Vranken, J., *et al* (éds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002*, Acco, Louvain/Leusden, pp. 85-104, 2002.

Dupriez, V. et Dumay, X., *L'égalité dans les systèmes scolaires: effet d'école ou effet de société ?*, Cahier du Girsef, no. 31 Octobre 2004.

Duquet, N., Glorieux I., Laurijssen, I., Van Dorsselaer, Y., *Wit krijt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, 2006.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Polity Press, Cambridge, 1990.

Eurochild, *Position Paper on the Guidelines for Preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*, Eurochild, Bruxelles. 2006.

Eurochild, Rapport de séminaire, *Members' Exchange Seminar on Child and Youth Participation*, Bruxelles: Eurochild, 2008. Disponible sur : http://www.eurochild.org/index.php?id=394&L=0&tx_ttnews[backPid]=287&tx_ttnews[pS]=1245799660&tx_ttnews[tt_news]=33&cHash=1a86c651f8.

Eurochild, *Indicators: an important tool for advancing child well-being*, Briefing politique no. 5, Eurochild, Bruxelles, 2009a. Disponible sur : http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Policy/Policy_briefing/PB05_Indicators_LAST.pdf.

Eurochild, *Ending child poverty within the EU? A review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social* Inclusion, Eurochild, Bruxelles, 2009b.

European Cities against Child Poverty, *Tackling child poverty: parental Employment,* Policy Bulletin, Bruxelles, 2008. Disponible sur : http://www.againstchildpoverty.com/newsandevents.php.

European Cities Against Child Poverty, *Improving life chances for children in poverty: lessons from across Europe*, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.againstchildpoverty.com/newsandevents.php.

FEANTSA (Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri), *Child homelessness in Europe – an overview of emerging trends*, FEANTSA, Bruxelles, 2007.

Fernandes, R., *A child rights approach to child poverty*, Eurochild, Bruxelles, 2007.

Frazer, H., *Setting the scene Europe-wide: The challenge of poverty and social exclusion*, Community Development Journal, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Frazer, H., *Lessons learned on child poverty: Why and how to tackle child poverty*, Bureau régional de l'UNICEF pour CEE/CIS/Baltics, Genève, 2006.

Frazer, H., *Yes to an Active Inclusion based on rights! Promoting EAPN Principles on Active Inclusion,* Rapport du séminaire de l'EAPN sur l'Inclusion active organisé à Paris le 13 juin 2008, EAPN, Bruxelles, 2008.

Frazer, H., *Combating child poverty and social exclusion in European Union countries: Lessons for policy and practice*, Document présenté au Forum africain de la politique de l'enfance (Addis Ababa, mai 2008) et ensuite publié dans : J. E. Doek, A. K Kumar, D. Mugawe, et S. Tsegaye. (Eds.). Child poverty: African and international perspectives (pp. 219-236), Intersentia, Anvers, Belgique, 2009.

Frazer, H. et Devlin, M., *A Comparative Study of Policies to Tackle and Prevent Poverty and Social Exclusion among Children*, NUI Maynooth, Maynooth (forthcoming).

Frazer, H. et Marlier, E., *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU – Key lessons*, Résumé indépendant basé sur les rapports nationaux du premier trimestre de 2007 rédigés par les experts indépendants nationaux en inclusion sociale, Commission européenne, Bruxelles, 2007. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2007/reports/first-semester-2007/synthesis-report-2007-1.

Fundamental Rights Agency (FRA), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, FRA, Vienne, 2009. Disponible sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub-rightsofchild-summary_en.htm.

Gouvernement fédéral de Belgique, *Plan d'action national sur l'Inclusion sociale 2006-2008*, Gouvernement fédéral, Bruxelles, 2006.

Groenez, S., Van den Brande, K., Nicaise, I., Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse Onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudies van Belgische Huishoudens, LOA report no. 10, Steunpunt LOA 'Loopbanen doorheen onderwijs naar de arbeidsmarkt', Louvain, 2003.

Guio, A.-C., *What can be learned from deprivation indicators in Europe?*, Luxembourg, 2009. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-007/EN/KS-RA-09-007-EN.PDF.

Halleröd, B., *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children: A Study of National Policies in Sweden*, Commission européenne, Bruxelles, 2007.

Hedebouw, G. et Pepermans, A., *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, HIVA/Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Louvain, 2009.

Hölscher, P., *A Thematic Study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, Commission européenne, Bruxelles, 2004.

Home Start International, *Tackling Social Exclusion in Families with Young Children: Final Report*, Home Start International, Royaume-Uni, 2002.

Immervoll, H. et Barber, D., *Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentive*, Documents de travail sur la Migration et l'Emploi social de l'OCDE, no. 31. OCDE, Paris, 2005.

Institut de recherche Innocenti de l'UNICEF, *A league table of educational disadvantage in rich nations*, Bulletin 4, 2002.

Kamerman, S., Neuman, M., Waldfogel, J. et Brooks-Gunn, J., *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in selected OECD countries*, Documents de travail sur la Migration et l'Emploi social de l'OCDE, no.6., OCDE, Paris, 2003.

Layte, R., Maître, B., Nolan, B. et Whelan, C.T., *Day in, Day out: Understanding the Dynamics of Child Poverty*, Institute of Public Administration/Combat Poverty Agency, Dublin, 2006.

Lejeune, A., *Le coût scolaire, l'école et des familles : Pratiques de communication et réduction des frais*, Association des Familles, 2007.

Lejeune, A., Lacroix, J., sous la direction d'Emilie Hoyos, *Le coût scolaire à charge des familles*, Etude 2004-2005, Association des Familles, 2006.

Levy, H., Lietz, C. et Sutherland, H., A guaranteed income for Europe's children?, in Jenkins, S.P. et Micklewright, J. (éds.), *Inequality and poverty re-examined*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Mahieu, P. et Desmedt, E., Van arbeiderszoon tot allochtoon, Een overzicht van het kansenbeleid in het Vlaams onderwijs, in Vranken, J., De Boyser, K. et Dierckx, D. (éds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*, Acco, Louvain/Voorburg, pp. 239-256, 2006.

Mainstreaming Social Inclusion, *Better Policies, Better Outcomes – Promoting the Mainstreaming of Social Inclusion,* 2006. Disponible sur : http://www.combatpoverty.ie/publications/BetterPoliciesBetterOutcomes-MSI_2006.pdf.

Mangez, E., Joseph, M. et Delvaux, B., Les familles défavorisées à l'épreuve de l'école maternelle, CERISIS, UCL, 2002.

Marlier, E. et, Atkinson, A.B., Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 2010.

Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B., Nolan, B., *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*, The Policy Press, Bristol, 2007.

Marlier, E., Cantillon, B., Nolan, B., Van den Bosch, K. et Van Rie, T. (à paraître), Developing and learning from measures of social inclusion in the EU, in Besharov, D.J. et Couch, K.A. (Vol. Eds.), Besharov, D.J. et Gilbert, N. (Series Eds.), *International policy exchange series*, Oxford University Press, New York.

Morissens, A. et Nicaise, I., Assessment of the Social Inclusion strand of the Belgian National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion, 2006.

Morissens, A., *Solo Mothers and Poverty: Do Policies Matter? A Comparative Case Study of Belgium and Sweden,* LIS working paper series no.210, 1999.

Nicaise, I., De Wilde, C., *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*, Garant, Louvain/Apeldoorn, 1995.

Nicaise, I., Onderwijs en armoedebestrijding: op zoek naar een nieuwe adem, in Vranken, J. *et al*, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Acco, Louvain, 2001.

Nicaise, I. (éd.), *The right to learn. Educational strategies for socially excluded youth in Europe*, The Policy Press, Bristol, 2000.

Observatorium van Welzijn en Gezondheid Brussel-Hoofdstad, Welzijnsbarometer, Brussels Armoederapport, 2006.

OCDE, *Where immigrants students succeed? A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Publications de l'OCDE, Paris Cedex, 2006.

OCDE, *PISA 2006. Science compentencies for Tomorrow's World*, 2 vol. (383 + 310 p.), OCDE, Paris, 2007.

OECD, *Family Database*, 2007, www.oecd.org/els/social/family/database.

Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, *Politique familiale, étude de la littérature,* Bruxelles, 2003.

Paasch O., Bildungspolitisches Gesamtkonzept, Antwort auf die Interpellation des Herrn G. Palm, Ministre de l'Enseignement et de la Recherche scientifique, Gouvernement de la Communauté germanophone de Belgique, 2007.

Parlement européen, *Report on promoting social inclusion and combating poverty (including child poverty) in the EU (Rapporteur: Gabriele Zimmer)*, Parlement européen, Bruxelles, 2008. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A6-0364/200

Peer Review in Social Inclusion and Social Protection, *Short Report: The City Strategy for tackling unemployment and child poverty*, ÖSB, Vienne, 2009.

Présidence britannique de l'Union européenne, Event Summary Document, European Round Table Conference, Gouvernement britannique, 2005.

Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN), *Small Steps Big Changes: Building Participation of People Experiencing Poverty*, EAPN, Bruxelles, 2009.

Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts.

Réseau social européen, *Promoting inclusion for unaccompanied young asylum seekers and immigrants: a duty of justice and care*, ESN, Brighton, 2005.

Réseau social européen, *Child Poverty and Welfare in Europe: the message from Social Services*, ESN, Brighton, 2007.

Ritakallio, V.M. et Bradshaw, J., *Child Poverty in the European Union*, SPRU Working Papers, 2005.

Ruelens, L. et Nicaise, I., Expertennota 'Gelijke Onderwijskansen', in Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het woord nemen et Team Armoede Vlaamse Gemeenschap (éds.), Rapport final de la Conférence sur le Progrès et l'Avenir de la Pauvreté, 6 mai 2004, Ministère de la Communauté flamande, Bruxelles, 2004.

Ruelens, L., Dehandschutter, R., Ghesquière, P., Douterlungne, M., Maes, B. et Vandenberghe, R., *De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs. Analyse van de verwijzingspraktijk in PMS/centra*, UCLouvain/HIVA, Louvain, 2001.

Ruxton, S. et Bennett, F., *Including Children? Developing a coherent approach to Child Poverty and Social Exclusion across Europe*, Euronet, Bruxelles, 2002.

Save the Children Greece, *Promoting the Social Inclusion of Roma Populations*, projet ASOUN MAN, SCG, 2000.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (SLPPES), *Lance-débat: 10 ans après le Rapport Général sur la Pauvreté*, Centre pour l'Egalité des Chances et de Lutte contre le Racisme/SLPPES, Bruxelles, 2005a.

Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS), *L'immigration en Belgique - Effectifs, mouvements et marché du travail*, Bruxelles, 2006.

SLPPES, *Abolir la pauvreté: une contribution au débat et à l'action politiques*, Centre pour l'Egalité des Chances et de Lutte contre le Racisme/SLPPES/Chancellerie du Premier Ministre, Bruxelles, 113 p., 2005b.

Solera, C., *Income Transfers and Support for Mothers' Employment: The Link to Child Poverty Risks: A Comparison between Italy, Sweden and the UK*, LIS Working Paper no. 192, 1999.

Steenssens, K., Aguilar, L.-M., Demeyer, B., Fontaine, P., Corveleyn, J. et Van Regenmortel, T., *Enfants en pauvreté. Situation de la recherche scientifique en Belgique* GIReP/IGOA, Louvain, 133 p., 2008.

TARKI, *Child Poverty and Child Well-Being in the European Union*, Rapport rédigé pour la Commission européenne, Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances », Unité E.2, Budapest, 2010. Disponible sur : http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/index.html.

Trifiletti, R. *et al*, Study on Poverty and Social Exclusion among Lone Parent Households, Commission européenne, Bruxelles, 2007.

UNICEF, *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*, UNICEF Institut de recherche Innocenti, Bulletin 7, Florence, 2007.

Vandenbroucke, F., *Schoolkosten: voorstellen voor een nieuw Vlaams beleid*, Ministre flamand de l'Education, de la Formation et du Travail, Bruxelles, 2006a.

Vandenbroucke, F., *Leren en werken*, Document de discussion, Ministre flamand de l'Education, de la Formation et du Travail, Bruxelles, 2006b.

Vandenbroucke, F., Een nieuw financieringssysteem voor basis- en secundair onderwijs: helder, voorspelbaar en effectief, Discours prononcé à Louvain le 2 février 2007, Ministre flamand de l'Education, de la Formation et du Travail, 2007a.

Vandenbroucke, F., *Conceptnota Leerzorg*, Ministre flamand de l'Education, de la Formation et du Travail, Bruxelles, 2007b.

Vanpée, K., Sannen, L., Hedebouw, G., *Kinderopvang in Vlaanderen. Gebruik, keuze van de opvangvorm en evaluatie door de ouders*, HIVA, Louvain, 348 p., 2000.

Van Robbaeys et Perrin, *Armoede bij personen van vreemde herkomst becijferd,* Oases/Cedem, 2006.

Vervotte I., *Globaal plan jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij... opnieuw verbinding maken*, Bruxelles, 2006.

Vleminckx, K. et Smeeding, T. (éds.), *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What Do We Know?*, The Policy Press, Bristol, 2000.

Vranken, J. De Boyser, K., et Dierckx, D. (réed.), *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2006.* Acco, Leuven/Leusden, 2006.

Walther, A. et Pohl, A., *Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth*, Commission européenne, Bruxelles, 2006.

Williams, A., *Families under stress: supporting services in Europe*, Forum européen pour la Protection de l'Enfance (EFCW), Bruxelles, 2003.

3. INCLUSION ACTIVE

Ce chapitre documente et analyse la plupart des rapports qui ont été produits sur l'Inclusion active depuis que la MOC sociale en a fait une question clé vers 2006. Les sections 3.1 et 3.2 résument quelques-unes des leçons et conclusions clés qui peuvent être tirées de l'expérience en matière d'inclusion active acquise dans le cadre de la Méthode ouverte de Coordination sociale (MOC sociale) entre 2000 et 2010. La Section 3.3 se penche ensuite sur les politiques d'inclusion active en Belgique. Enfin, la Section 3.4 tire quelques conclusions et émet des recommandations pour le renforcement de l'action européenne sur l'inclusion active à l'avenir.

3.1. INCLUSION ACTIVE DANS LA MOC SOCIALE DE L'UE

3.1.1. Qu'est-ce que l'inclusion active ?

« L'inclusion active » peut être considérée comme un « concept » ou comme une « approche » visant la promotion d'une plus grande inclusion sociale, ainsi que d'une plus grande participation au marché du travail et dans la société des personnes en âge de travailler qui sont touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Le concept a été développé et accepté par la Commission européenne et les Etats membres en tant que moyen pour renforcer l'efficacité du volet inclusion sociale de la MOC sociale. L'objectif de l'initiative d'Inclusion active de l'UE vise plus particulièrement à encourager tous les Etats membres à concevoir et à mettre en œuvre un ensemble global et intégré de politiques d'inclusion sociale qui « devraient faciliter l'intégration, dans un emploi durable et de qualité, des personnes qui peuvent travailler, et fournir des ressources suffisantes pour vivre dignement, avec un soutien de participation sociale pour les personnes qui ne peuvent pas travailler » (Commission européenne, 2008a). Autrement dit, il vise à la fois à soutenir l'inclusion sociale et la participation au marché du travail de ceux qui peuvent travailler et l'inclusion et la participation à la société de ceux qui ne peuvent pas travailler (que ce soit temporairement ou à plus long terme).

L'approche de l'inclusion active est développée autour de trois « piliers » politiques clés : des compléments de revenus adéquats, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Elle est fondée sur la compréhension du fait que « l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail requiert l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale combinant de manière intégrée l'octroi d'un revenu adéquat, les marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité » (Commission européenne, 2008c).

3.1.2. Pourquoi la MOC sociale considère-t-elle l'inclusion active comme une priorité ?

Le fait que l'inclusion active soit considérée depuis 2006 comme un élément clé de la MOC sociale est dû à cinq raisons principales :

- les connaissances acquises au cours de la première phase de la MOC sociale (2000-2005) ont renforcé la compréhension du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale et donc de la nécessité d'élaborer des réponses politiques globales combinant de manière intégrée l'emploi, la garantie de ressources adéquates et l'accès aux services. Il est clair en même temps que de telles approches intégrées font défaut dans beaucoup d'Etats membres et que bon nombre d'entre eux utilisent des approches plutôt déséquilibrées qui surévaluent les politiques de l'emploi au détriment de la garantie de ressources adéquates et/ou de l'accès aux services.
- Entre 2000 et 2005, le volet social de la stratégie de Lisbonne était bien plus faible que ceux de l'économie et de l'emploi. Le recentrage en 2005 de la Stratégie de Lisbonne sur la croissance et sur l'emploi comportait donc un risque de le voir s'affaiblir encore plus. Le développement de l'inclusion active en tant que concept était donc, entre autres, un effort visant à renforcer le volet inclusion sociale au sein de la nouvelle MOC sociale intégrée (voir Chapitre 1) et à créer des liens plus étroits entre les politiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.
- Depuis la phase initiale de la MOC sociale en 2000, l'emploi a été fortement accentué comme étant le meilleur moyen pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 2005, il apparaissait toutefois clairement que la Stratégie européenne de l'emploi avait moins bien réussi à atteindre les personnes les plus éloignées du marché du travail et que des efforts supplémentaires et plus complets s'avéraient nécessaires pour aider ceux qui avaient le moins de chances d'accéder à un emploi. Il est également apparu clairement que l'accès à l'emploi ne constituait pas une solution réaliste pour certaines personnes et que ces dernières avaient besoin d'un éventail de soutiens pour s'intégrer et être capables de mener une vie active au sein de la société.
- Il existait un engagement de longue date en faveur de la mise en évidence de la Recommandation du Conseil des ministres de l'UE de 1992 sur les critères communs relatifs aux ressources suffisantes et à l'aide sociale dans les systèmes de protection sociale (73) qui s'inscrivent dans le contexte de la MOC sociale. Dans la pratique, cette question n'a toutefois pas bénéficié de beaucoup d'attention au cours de la période 2000-2005. Cela a conduit les acteurs clés de la MOC sociale de l'UE (notamment les divers réseaux européens actifs dans la lutte contre la pauvreté et le Parlement européen) à exercer une pression considérable pour que l'on accorde plus d'attention à la question du revenu minimum adéquat. On a également assisté à une prise de conscience croissante de l'insuffisante efficacité des schémas existants dans bon nombre d'Etats membres. Alors que la Commission (ou plus particulièrement la Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances ») soutenait la mise en évidence de cette question, plusieurs Etats membres témoignaient d'une certaine appréhension à l'égard de l'accentuation du problème du revenu minimum. En liant l'aide sociale à l'emploi et aux ser-

(73) Cette Recommandation a incité les Etats membres « à reconnaître le droit fondamental d'une personne à disposer de ressources suffisantes et d'une aide sociale appropriée lui permettant de mener une vie compatible avec la dignité humaine, et ce, dans le cadre d'une tendance globale et cohérente de lutte contre l'exclusion sociale » (Conseil, 1992).

vices, le développement de l'approche de l'Inclusion active a créé un cadre dans lequel il devenait plus aisé pour les Etats membres, dans le contexte du Comité de Protection sociale (CPS), d'aborder la question de la garantie de ressources adéquates et plus spécifiquement, de traiter les problèmes soulevés par la Recommandation de 1992.

- Jusqu'à l'adoption en 2008 de l'approche européenne d'inclusion active, les politiques relatives au marché du travail, au revenu minimum et à l'accès aux services étaient souvent traitées séparément, et ce, aussi bien dans le cadre général de la Stratégie de Lisbonne, que dans celui plus spécifique de la MOC sociale. Le développement de l'approche de l'Inclusion active a créé un cadre dans lequel la Commission et les Etats membres peuvent traiter ces trois piliers d'une façon plus cohérente.

3.1.3. Quelles ont été les principales évolutions au niveau de l'UE ?

L'inclusion active a été considérée pour la première fois comme un problème à traiter dans la MOC sociale de l'UE de 2006. Il n'y a en effet toujours pas de référence à l'inclusion active dans le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* de 2006, ni dans n'importe quel rapport similaire antérieur. Pourtant, une grande partie des connaissances qui étayent le concept de l'inclusion active a été développée au cours de la période 2000-2005 dans le contexte de la MOC sociale et les trois piliers de l'inclusion active ont été mis en évidence de manière cohérente dans les Rapports conjoints antérieurs.

Ce qui suit est un résumé de certains évènements clés du développement du concept de l'inclusion active depuis 2005 :

- 2005 : dans son nouvel Agenda social pour la période 2005-2010, la Commission communique son intention de lancer « une initiative communautaire sur les régimes de revenu minimal et sur l'intégration des personnes exclues du marché du travail » (Commission européenne, 2005).
- 2006 : la Commission développe l'idée de l'inclusion active (74) et organise une consultation publique sur les directives possibles relatives à l'action à mener au niveau de l'UE pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail. Bon nombre d'Etats membres et de parties prenantes au sein de la MOC sociale de l'UE présentent des observations (Commission européenne, 2006a et 2006b).

(74) Elle conclut que "les preuves indiquent qu'un mélange politique global combinant trois éléments est justifié : (i) un lien vers le marché du travail grâce à des possibilités d'emploi ou à une formation professionnelle ; (ii) un complément de revenu suffisant pour permettre aux gens de vivre dignement ; et (iii) un meilleur accès aux services qui peuvent contribuer à éliminer les obstacles à l'intégration dans la société que peuvent rencontrer certaines personnes et leur famille et favoriser en même temps leur réinsertion dans l'emploi (par le biais, par exemple, de conseils, de soins de santé, de services de garde d'enfants, de la formation continue pour pallier les désavantages éducatifs, de formations TIC pour aider les travailleurs potentiels, y compris les handicapés, à tirer profit des nouvelles technologies et des conditions de travail plus flexibles, de la réhabilitation psychologique et sociale). Une telle approche peut être appelée *inclusion active*". (Commission européenne, 2006a).

- 2007 : le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* souligne dans ses Messages clés que « l'Inclusion active est un moyen efficace de promouvoir l'insertion sociale et l'intégration sur le marché du travail des personnes les plus défavorisées. L'instauration de conditions plus sévères pour l'accès aux prestations sociales est un élément essentiel de cette politique, mais elle ne doit pas aggraver l'exclusion sociale des personnes qui ne sont pas en mesure de travailler. S'il est vrai que la plupart des Etats membres se font les champions d'une approche équilibrée combinant une aide personnalisée sur le marché du travail, incluant des formations destinées à l'acquisition de compétences, pour les personnes présentant les aptitudes requises pour travailler, à des services sociaux accessibles et de grande qualité, il convient toutefois de veiller avec plus d'attention à garantir des ressources minimales suffisantes pour tous, préoccupation qu'il faut concilier avec le souci de rendre le travail financièrement attrayant » (Conseil, 2007).
- 2007 : la Commission s'appuie sur les résultats de la consultation de 2006 et des initiatives qui ont suivi (75) pour formuler des propositions visant à approfondir la MOC dans ce domaine, par l'adoption de principes communs, avec leur suivi et leur évaluation ultérieurs, et pour lancer une seconde consultation. Bon nombre d'Etats membres et de parties prenantes au sein de la MOC sociale présentent des observations (Commission européenne, 2007).
- 2007 : les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles (14 décembre) soulignent que « les politiques d'inclusion active devraient combiner l'intégration dans les marchés du travail, la mobilité de la main-d'œuvre, la motivation à la recherche active d'un emploi, la garantie de ressources adéquates et les services sociaux efficaces, accessibles et de qualité ». Elle « réaffirme aussi son engagement, avec l'Agenda du travail décent comme instrument global pour promouvoir l'emploi, améliorer les normes de travail et favoriser le développement ».
- 2008 (mars): le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* souligne que « les politiques globales d'inclusion active qui visent les personnes les plus éloignées du marché du travail améliorent le capital humain et l'offre de main-d'œuvre tout en renforçant la cohésion sociale » (Conseil, 2008).
- 2008 (juillet) : la Commission annonce qu'elle « proposera en 2008/2009 une Recommandation sur l'inclusion active qui abordera les questions de la garantie des ressources adéquates, les liens avec le marché du travail et l'amélioration de l'accès aux services de qualité. » Et elle poursuit : "Le projet de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (en 2010) sera l'occasion pour l'UE et ses Etats membres de renouveler leur engagement politique en faveur de ces objectifs fondamentaux du Traité CE. » (Commission européenne, 2008b).
- 2008 (octobre) : la Commission adopte une Recommandation sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, dans laquelle sont énoncés des principes communs et des directives spécifiques pour concevoir une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion sociale, reposant sur l'alliance des trois

(75) Par exemple, un examen de fond par les pairs effectué par le Comité de Protection sociale des PAN/Inclusion, la sixième conférence des personnes vivant en situation de pauvreté (4-5 mai 2007) et la conférence des parties prenantes sur l'inclusion active (15 juin 2007).

piliers suivants : une garantie de ressources adéquates, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Cette Recommandation est accompagnée d'une Communication de la Commission. (Commission européenne, 2008a et 2008c).

- 2008 (juin) : à l'occasion d'un séminaire sur l'inclusion active organisé par le Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN) à Paris, Martin Hirsch, le Haut-commissaire français aux Solidarités actives, a souligné la grande importance que la future Présidence française attache au concept de l'inclusion active (voir Frazer, 2008b).
- 2008 (octobre): *la Table ronde de l'UE sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale* organisée sous les auspices de la Présidence française de l'UE est principalement axée sur l'inclusion active.
- 2008 (décembre): le Conseil des Ministres de l'UE approuve « l'objectif de concevoir et d'appliquer des stratégies nationales globales et intégrées en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant une garantie de ressources adéquates, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité sur la base des principes communs et des orientations mis en lumière dans la Recommandation de la Commission européenne ».
- 2009 (mars): le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* souligne que « des mesures globales d'inclusion active sont nécessaires pour remédier à la situation des personnes les plus éloignées du marché du travail » (Conseil, 2009).
- 2009 (mai): le Parlement européen adopte une résolution (non législative) accueillant favorablement la Recommandation de la Commission et approuvant les principes communs qui y sont proposés et les orientations pratiques relatives à la stratégie d'inclusion active basée sur les trois piliers. Il attire particulièrement l'attention sur le fait que « toute stratégie d'inclusion active doit reposer sur les principes des droits individuels, du respect de la dignité humaine et les principes de non-discrimination, d'égalité des chances et d'égalité des sexes ; sur la promotion de l'intégration sur le marché du travail combinée avec la pleine participation à la société ; et sur la réalisation des principes de qualité, d'adéquation et d'accessibilité pour les trois piliers ». Le Parlement indique également que « la mise en oeuvre de la Recommandation 92/441/CEE doit être améliorée en ce qui concerne le revenu minimum et les transferts sociaux » et que « l'assistance sociale devrait assurer un revenu minimum adéquat pour pouvoir vivre dignement, au moins à un niveau supérieur au niveau de « risque de pauvreté » et suffisant pour sortir les gens de la pauvreté » (Parlement européen, 2009).
- 2009 (tout au long de l'année) : la Commission entame les premières étapes du suivi et de l'évaluation des stratégies d'inclusion active dans les Etats membres. Pour contribuer à ce processus, le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale produit des rapports nationaux évaluant les régimes de revenu

minimum des Etats membres, ainsi qu'un Rapport global de Synthèse comprenant des conclusions politiques et des suggestions concrètes sur la marche à suivre (Frazer et Marlier, 2009) (76).

- 2010 : la promotion des approches intégrées de l'inclusion active constitue un thème prioritaire de l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale. Lors de la conférence inaugurale de l'Année, le Président de la Commission a souligné que « pour assurer que la stratégie « UE 2020 » exerce un véritable impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale, elle ne peut pas être limitée aux mesures plus traditionnelles. Si l'emploi est généralement considéré comme la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion, pour 8 % des Européens, le fait d'avoir un travail ne s'est pas avéré suffisant pour échapper à la pauvreté. Cette situation est clairement inacceptable. L'emploi doit être un moyen de sortir de la pauvreté. Il est temps aujourd'hui d'atteindre un nouveau consensus politique sur cette question en Europe. Une partie de ce consensus politique doit comprendre des politiques « d'inclusion active » qui garantissent aux citoyens un supplément additionnel au revenu minimum et l'accès à des services de qualité (par exemple, des services de garde d'enfants ou d'aide au logement), avec tout ce dont ils ont besoin pour être en mesure de contribuer à la société. Inutile de préciser que les personnes pour qui l'emploi n'est pas une option réaliste devraient également disposer d'un revenu minimum adéquat qui leur permet de vivre décemment. C'est pour cette raison que la stratégie « Europe 2020 » devrait adopter une approche très ambitieuse, utilisant les différents instruments nécessaires pour atteindre autant de personnes que possible. L'objectif devrait viser une société qui ne laisse personne en bord de route. » (Barroso, 2010) (77).
- 2010 : le *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* souligne que « Des stratégies d'inclusion active équilibrées, combinant une garantie de ressources adéquates avec l'accès au marché du travail et aux services sociaux, peuvent concilier les objectifs de lutte contre la pauvreté, augmenter la participation au marché du travail et améliorer l'efficacité des dépenses sociales » (Conseil, 2010).

(76) A cet égard, nous tenons à souligner la contribution des membres de ce Réseau de l'UE financé par la Commission européenne, car leurs rapports publiés se sont avérés une importante source de matériel lors de la rédaction du présent chapitre. Cf. Frazer et Marlier, 2009. Et pour les rapports indépendants nationaux de chaque Etat membre sur les "Régimes de revenu minimum", cf.:http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes.

(77) Traduction en anglais des auteurs du discours officiel du Président Barroso disponible en français et en espagnol sur http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/12. Voici le texte officiel en français :

« Pour influer réellement sur la pauvreté et l'exclusion sociale, la stratégie « UE 2020 » devra sortir du cadre des mesures classiques. Bien que l'emploi offre généralement la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion, le simple fait d'avoir un emploi n'a pas permis à quelque 8 % des Européens d'échapper à la pauvreté. Cette situation est clairement inadmissible. Le travail doit être un moyen de sortir de la pauvreté. Le moment est venu de dégager un nouveau consensus politique sur cette question en Europe. Ce consensus politique doit englober les politiques d'«inclusion active», qui garantissent aux citoyens un revenu complémentaire minimum et l'accès à des services de qualité, par exemple en matière de garde d'enfants ou de logement, avec tous les éléments dont ils ont besoin pour pouvoir apporter leur contribution à la société. »

En plus des moments politiques clés identifiés ci-dessus, il y a un nombre croissant de travaux qui examinent l'inclusion active de façon plus détaillée et qui mettent certaines réalités pratiques de la mise en œuvre d'une telle approche en évidence. On les trouve plus particulièrement dans divers examens par les pairs, les travaux des différents Réseaux de l'UE (tels que COFACE, EAPN, ESN et Eurochild (78)), ainsi que dans plusieurs rapports du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale. Et pour finir, il convient également de mentionner que le Sous-groupe Indicateurs du CPS travaille au développement d'une série complète d'indicateurs en vue d'assurer le suivi correct de la mise en œuvre des diverses dimensions de la Recommandation de 2008.

3.2. ETENDUE DE L'APPROCHE DE L'INCLUSION ACTIVE AU SEIN DE L'UE

Comme souligné dans la précédente section, l'inclusion active est encore un concept assez nouveau dans l'arsenal politique de l'UE. La mise en œuvre intégrale des principes identifiés dans la Recommandation de la Commission (2008) et plus particulièrement de l'intégration équilibrée effective des trois piliers doit encore être réalisée dans bon nombre de pays. Lors de son évaluation des Rapports stratégiques nationaux sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale 2008-2010 (RSNPSIS) des Etats membres, le *Rapport conjoint 2009 sur la Protection sociale et* l'Inclusion sociale note que « Comme c'était déjà le cas dans leurs RSN de 2006, la plupart des Etats membres mentionnent l'inclusion active au nombre de leurs priorités. Néanmoins, les trois volets qui sont la création de marchés du travail favorisant l'insertion, l'accès à des services de qualité et l'attribution de revenus adéquats continuent dans la plupart des cas de faire l'objet d'actions déconnectées les unes des autres. Or, les personnes les plus défavorisées le sont à de multiples égards, de sorte qu'il est essentiel de trouver des solutions intégrées. Plusieurs pays ont pris des mesures afin de soutenir le pouvoir d'achat des personnes à faibles revenus. Il demeure primordial d'améliorer l'articulation des prestations de non-emploi et de l'aide liée à l'emploi afin de créer de bonnes incitations tout en garantissant des ressources adéquates et de prévenir ainsi la pauvreté laborieuse. La suppression des obstacles à une participation pleine et durable à la société des personnes défavorisées et au marché du travail requiert une action coordonnée des services sociaux et des services de l'emploi. Il convient dans ce contexte de s'occuper davantage de l'optimisation de l'interaction entre les trois volets susmentionnés et de veiller à ce que chacun d'eux soit dûment pris en compte. »

Globalement et preuves à l'appui, on peut dire que les liens entre les régimes de revenu minimum garanti (RMG) et les politiques relatives aux marchés de travail favorisant l'insertion sont souvent plus évidents que certains liens spécifiques garantissant l'accès à des services de qualité (Frazer et Marlier, 2009).

(78) L'EAPN a joué un rôle de premier plan pour faire avancer le concept de l'Inclusion active (voir p. ex., EAPN 2008 et Frazer 2008b) et le Réseau social européen a mené une Politique pour la constitution d'un Groupe de Travail pratique chargé d'étudier ce sujet (voir Réseau social européen, 2008 et 2009). Voir aussi COFACE (2009).

3.2.1. Revenu minimum adéquat

Des témoignages provenant de la MOC sociale suggèrent qu'il existe au moins six raisons pour lesquelles les régimes de revenu minimum garanti constituent un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en général et de la promotion de l'inclusion sociale en particulier :

- les régimes de revenu minimum garanti donnent corps et réalité au droit de tous à une vie digne et ils jouent un rôle dans l'intégration de la solidarité en tant que valeur fondamentale de la société ;
- s'ils sont correctement organisés, ils peuvent aider à soutenir la transition entre le chômage et l'emploi et faire en sorte qu'avec le salaire minimum et les allègements fiscaux, les personnes ayant un emploi disposent de ressources suffisantes pour les sortir, elles et leur famille, de la pauvreté ;
- ils peuvent fournir la sécurité dont ont besoin les personnes éloignées du marché du travail pour participer aux programmes actifs du marché du travail et pour s'engager sur la voie de la progression vers l'emploi ;
- ils peuvent contribuer à l'efficacité par l'optimisation du fonctionnement du marché du travail, en soutenant une plus grande acceptation de la flexibilité et en facilitant une plus grande mobilité de la main-d'œuvre grâce à l'accompagnement à la recherche d'emploi et à la reconversion ;
- ils améliorent l'équité et la solidarité sociales en soutenant ceux qui n'ont pas la capacité ou la possibilité de travailler et en leur permettant d'être intégrés et actifs dans la société ; et
- ils peuvent empêcher les gens de tomber dans l'extrême pauvreté et faire en sorte que leurs problèmes ne s'aggravent pas ultérieurement jusqu'à devenir insolubles (Voir aussi Frazer, 2008a).

En dépit de l'importance du revenu minimum adéquat garanti pour tous, le pilier du revenu minimum garanti de la Recommandation sur l'inclusion active demeure insuffisamment développé. Il est frappant de constater, par exemple, que la question du revenu adéquat (tant pour ceux qui travaillent, que pour ceux qui ne travaillent pas, qu'ils soient à la recherche d'un emploi ou incapables de travailler) ne constitue pas une priorité dans les PAN/inclusion 2008-2010 de la plupart des Etats membres. Ce n'est pas dû au fait que la plupart des régimes de revenu minimum garanti sont adéquats. En réalité, comme souligné dans l'analyse susmentionnée effectuée par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : même s'ils "jouent un rôle très important dans la réduction de l'intensité de la pauvreté" dans l'ensemble de l'Europe « la plupart des régimes nationaux de revenu minimum garanti sont loin et parfois très loin de permettre à tous de vivre dans la dignité » (cf. ci-dessous, figures 1-3) .Le Réseau est ainsi amené à suggérer qu'« une action urgente s'impose si l'on veut que le pilier du revenu minimum garanti de la Recommandation émise en octobre 2008 par la Commission sur l'inclusion active, les Conclusions du Conseil de décembre 2008 et de fait, la Recommandation du Conseil de 1992, deviennent une réalité » (Frazer et Marlier, 2009).

Bien que la plupart des Etats membres disposent d'une certaine forme de régime de revenu minimum garanti, ces régimes varient grandement par rapport à leur couverture, leur intégralité (c'est-à-dire dans la mesure où les régimes sont non catégoriels et où ils peuvent s'appliquer à la totalité de la population à faible revenu) et leur efficacité. Si leur rôle dans la réduction de l'intensité de la pauvreté est considéré comme important dans de nombreux pays, il n'arrive toutefois pas à sortir effectivement les gens de la pauvreté. Les problèmes clés nécessitant une solution dans de nombreux régimes sont :

- le manque de clarté quant au montant qui constitue le revenu adéquat permettant de vivre dignement ;
- le manque de transparence et de cohérence dans la façon d'établir les niveaux des salaires, ce qui mène à des niveaux de salaire inadéquats ;
- le manque de mécanismes clairs et nets pour la revalorisation des salaires, ce qui engendre une baisse de la valeur des salaires ;
- une tendance excessive à vouloir réduire les contre-incitations financières à l'exercice d'un emploi au détriment de la garantie de prestations sociales adéquates ;
- la couverture limitée ou partielle de certains groupes à faible revenu ;
- les niveaux élevés de non-recours découlant des modalités de prestation insatisfaisantes, la complexité des régimes, le revenu inadéquat, l'utilisation excessive de la discrétion et la crainte de la stigmatisation.

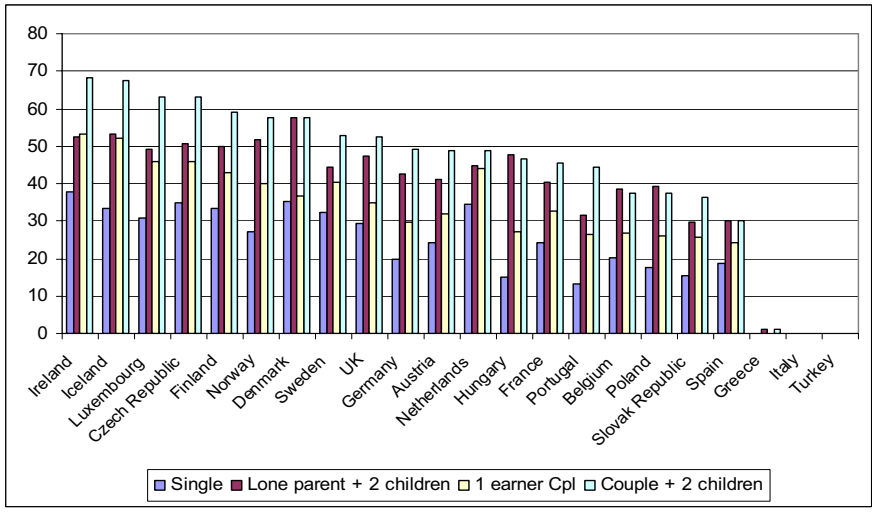
La crise économique et financière actuelle a encore accentué le rôle important des régimes de revenu minimum garanti. Le suivi de l'impact social de la crise a révélé clairement qu'ils avaient contribué de façon significative, dans de nombreux Etats membres, à la limitation des impacts de la crise sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a également souligné le rôle clé des régimes de revenu minimum garanti en tant que stabilisateurs automatiques lors d'une crise économique. Comme le souligne en effet le *Rapport conjoint 2010 sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale,* « l'intervention vigoureuse des pouvoirs publics et les stabilisateurs automatiques intégrés dans les systèmes européens de protection sociale ont limité les incidences économiques et sociales de la pire récession que notre continent a connue depuis des décennies » (Conseil, 2010). Ce suivi de la crise a simultanément révélé que l'efficacité des régimes de revenu minimum garanti variait considérablement en fonction des pays de l'UE et que certains Etats membres laissaient apparaître de grandes lacunes dans ce domaine qui devront être résolues à l'avenir. Il est également frappant de remarquer qu'en cette période de crise et en dépit de la demande croissante, bon nombre d'Etats membres ont maintenu – et dans certains cas, augmenté – leurs niveaux de revenus minimum garantis. D'autre part, dans une minorité d'importance toutefois significative des Etats membres, les gouvernements ont limité ou ils n'ont pas réussi à revaloriser leurs systèmes de revenus minimum garantis, aggravant ainsi les impacts de la crise sur la pauvreté.

a) Les comparaisons entre pays

Une étude comparative européenne approfondie de la générosité et de l'adéquation des programmes d'assistance sociale dans les différents Etats membres dépasse la portée de cette étude. Toutefois, avant de passer à la section suivante, qui se concentre sur le second pilier de l'approche de l'inclusion active (Marchés du travail inclusifs), nous pensons qu'il est utile de présenter certains faits statistiques à ce propos pour plusieurs pays (79).

Les figures 1 et 2 illustrent la valeur de l'assistance sociale en tant que proportion du salaire moyen ; elles sont fondées sur la base de données des *Allocations et des Salaires de l'OCDE.* Les résultats indiquent une très grande disparité entre les pays couverts ainsi qu'entre les différents types de famille dans les pays. L'OCDE part d'un loyer de 20 % du salaire moyen, ce qui est probablement trop élevé pour la plupart des bénéficiaires d'une aide sociale, de sorte que la figure 1 comprend l'allocation de logement versée sur ce loyer et que la figure 2 l'exclut. Parmi les pays de l'UE couverts par cette analyse, les niveaux d'assistance sociale les plus généreux comprenant l'allocation de logement sont enregistrés en Irlande et en République tchèque. En revanche, l'Italie ne dispose pas de RMG organisé au niveau national et la Grèce présente des versements très faibles uniquement destinés aux familles avec enfants (cf. Frazer et Marlier 2009 pour des informations plus détaillées). Le classement des pays varie quelque peu si l'on exclut les allocations de logement.

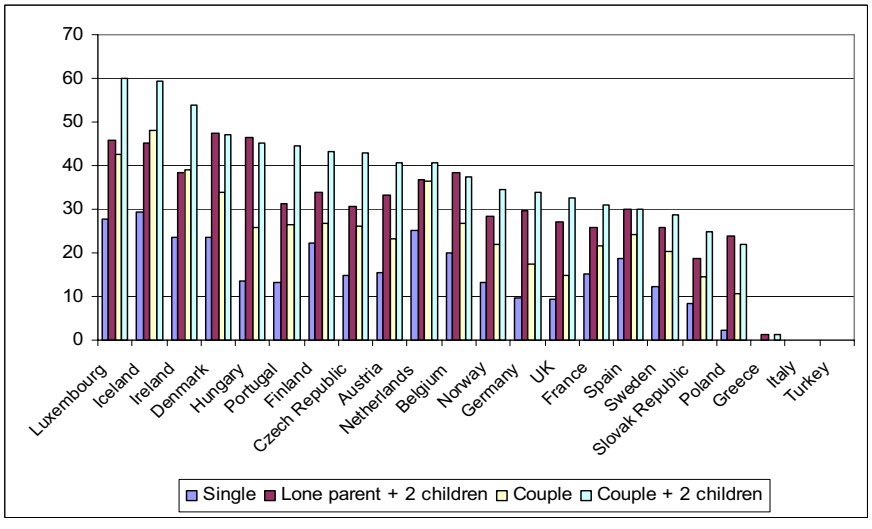
FIGURE 1 : REVENUS NETS DE L'ASSISTANCE SOCIALE (COMPRENANT L'ALLOCATION DE LOGEMENT) EN % DU SALAIRE MOYEN - 2007



Source: analyse de Bradshaw de la base de données des Salaires et des Allocations de l'OCDE.

(79) Nous souhaiterions remercier Jonathan Bradshaw pour nous avoir fourni les Figures 1-3 et pour avoir mené avec nous des discussions très utiles à ce propos. Cf. aussi Bradshaw et Bennett (2009).

FIGURE 2 : REVENUS NETS DE L'ASSISTANCE SOCIALE (EXCLUANT L'ALLOCATION DE LOGEMENT) EN % DU SALAIRE MOYEN - 2007

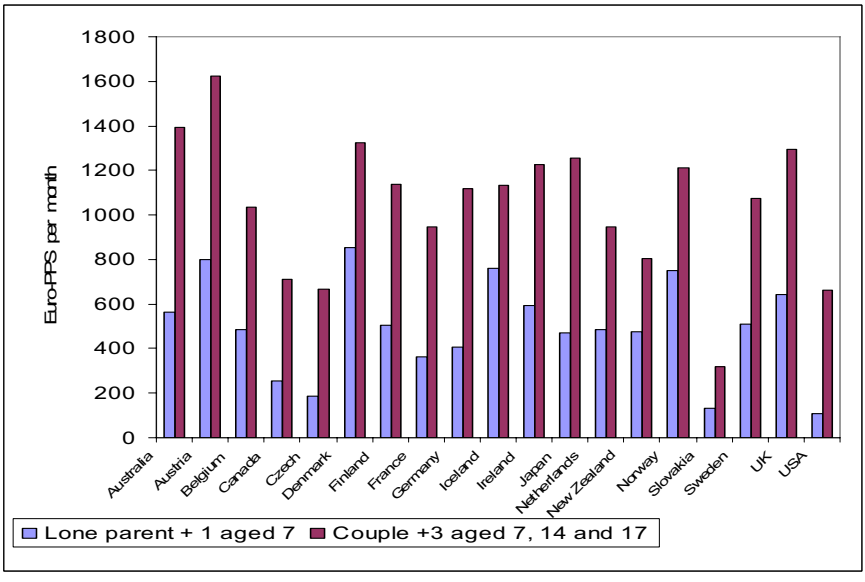


Source: Analyse de Bradshaw de la base de données des Salaires et des Allocations de l'OCDE.

La figure 3 illustre et actualise l'analyse comparative de l'assistance sociale de Bradshaw et Finch (2002). Elle donne la quantité mensuelle d'assistance sociale en dehors du travail pour deux types de famille au mois de janvier 2004 (Bradshaw, 2006) (80). Il en résulte à nouveau d'importantes variations parmi les pays de l'UE compris, la République tchèque et la Slovaquie se classant dans le bas du classement tandis que l'Autriche et le Danemark se situent dans le haut.

(80) Bradshaw, J., (2006) Child benefit packages in fifteen countries, in Lewis, J. (éd.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar.

FIGURE 3 : QUANTITE MENSUELLE D'ASSISTANCE SOCIALE EN DEHORS DU TRAVAIL POUR DEUX TYPES DE FAMILLE (EN NORMES DE POUVOIR D'ACHAT (NPA) (81), 2004)



Source:
Bradshaw, 2006 et http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/childbenefit2004%2018%20countries.pdf.

b) Impact limité des régimes de RMG dans la réduction des niveaux de pauvreté

En l'absence de définitions claires de l'adéquation et de ce qui est nécessaire pour assurer le droit à une vie décente, se pencher sur les niveaux de revenus par rapport aux seuils de pauvreté, et en particulier par rapport aux seuils de risque de pauvreté nationaux, permet de disposer d'une certaine base pour l'évaluation, comme le suggérait le Parlement européen dans sa Résolution de mai 2009 (cf. ci-dessus, (82) Section 3.1.3). L'analyse des RMG nationaux dans les 27 Etats membres de l'UE menée en 2009 par le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale (Op. Cit.) confirme largement l'évaluation de la Commission européenne réalisée un an plus tôt, qui soulignait que "dans la plupart des Etats membres et pour la plupart des types de famille, l'assistance sociale seule ne suffit pas pour sortir les bénéficiaires de la pauvreté." (Commission européenne, 2008c). Les rapports des experts, qui s'inscrivent plutôt dans la lignée de l'analyse de la Commission, même si cer-

(81) Les NPA peuvent être définies comme étant des « Euros artificiels » corrigeant les différences dans le coût de la vie dans les Etats membres.

(82) Comme susmentionné, pour chaque pays, la définition européenne convenue fixe le seuil de risque de pauvreté à 60 % du revenu équivalent médian national.

tains d'entre eux remettent en question les preuves statistiques sur lesquelles les rapports se basent, suggèrent (83) que les pays qui se rapprochent le plus du seuil de risque de pauvreté avec leurs RMG sont l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas et le Danemark.

3.2.2. Marchés du travail favorisant l'insertion

Dans la majorité des Etats membres, le plus développé des trois piliers de l'inclusion active est celui du marché du travail favorisant l'insertion. Pratiquement tous les Etats membres considèrent les marchés du travail favorisant l'insertion comme une priorité dans leurs PAN/inclusion 2008-2010. Les plans témoignent du fait qu'un nombre croissant de pays développent une approche plus multidimensionnelle qui reflète dans une certaine mesure une approche d'inclusion active, même si la pertinence et l'exhaustivité des mesures sont parfois contestées dans le cadre de certains piliers. Dans bon nombre d'Etats membres, on remarque néanmoins l'existence d'une approche plutôt étriquée de l'augmentation de l'accès à l'emploi, ne tenant aucunement compte de l'importante contribution que peuvent apporter le revenu minimum garanti et les piliers des services à la réalisation de cet objectif.

Tandis que dans la plupart des Etats membres, la tendance est au renforcement des mesures d'activation, ces dernières ne sont souvent pas suffisamment ciblées ou adaptées pour répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables et de ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail (84). Des preuves commencent à apparaître du fait que le problème devient plus crucial dans le contexte de la crise éco-

(83) L'analyse de la Commission est basée sur des statistiques faisant partie du portfolio de « statistiques contextuelles » (contrairement aux « indicateurs » en soi) ayant été adoptées au niveau européen pour suivre la MOC sociale. Pour chaque pays et pour 3 types de ménage différents (ménages d'une seule personne, parents isolés avec deux enfants et couples avec 2 enfants), ces statistiques fournissent le rapport entre les revenus nets des bénéficiaires de l'assistance sociale (tirés de simulations basées sur des familles modèles) et le seuil de pauvreté national (calculé à partir des micro-données « Statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) »). Même si ces statistiques fournissent des informations utiles sur l'adéquation des RRM dans les différents Etats membres, ces informations doivent être interprétées avec prudence étant donné la très large gamme d'accès possibles à l'allocation disponibles dans certains pays. Une illustration claire de cet élément est fournie pour la plupart des pays de l'OCDE dans Immervoll (2009).

(84) Il existe toutefois un nombre croissant de bons exemples tirés du processus de la MOC sociale de programmes plus ciblés et élaborés sur mesure à destination des personnes les plus vulnérables. Cf. par exemple les Rapports de l'Examen par les Pairs sur le *Développement d'outils bien ciblés pour l'inclusion active des personnes vulnérables*, *les Initiatives des partenaires sociaux en vue d'améliorer l'accès au marché du travail des groupes défavorisés*, *l'Economie sociale depuis le point de vue de l'inclusion active et les Services intégrés de réinsertion - sur la coordination de l'organisation et du financement* (Examen par les Pairs en Protection sociale et en Inclusion sociale, 2009, 2008a, 2008b et 2006). Cf. aussi les rapports de 2006 (Begg *et al*, 2006) et de 2009 du Réseau européen d'experts indépendants en Inclusion sociale (Frazer et Marlier, 2009: Section 4.1 sur *les Régimes de revenu minimum et les marchés du travail inclusifs*), les exemples de bonne pratique de l'Institut Nicis (Institut Nicis, 2008) et les projets Urbact (Urbact 11, 2008).

nomique et financière actuelle (85). Cette adoption restreinte d'une approche d'inclusion active lors de la promotion de la création d'un marché favorisant l'insertion apparaît aussi clairement dans les Programmes de Réformes nationaux 2008-2010 pour la Croissance et l'Emploi des Etats membres, où seul un nombre assez limité de Programmes tient compte de l'agenda de l'inclusion active.

3.2.3. L'accès à des services de qualité

L'importance de l'accès à des services publics de qualité (particulièrement ceux des soins de santé, de l'éducation et de la formation, de l'aide au logement, ainsi que les services sociaux), en tant qu'élément essentiel de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est considérée depuis 2000 comme un thème clé s'inscrivant dans le cadre de la MOC sociale (86). Jusqu'à ce jour pourtant, l'accès aux services publics de qualité est sans doute le pilier d'inclusion sociale ayant reçu le moins d'attention. Cette situation doit changer, car il est clair que les personnes les plus exclues et les plus éloignées du marché du travail ont besoin du soutien intensif et bien coordonné des services sociaux, de l'emploi, des soins de santé, de l'éducation, du logement et de compléments de revenus. Les services publics et plus particulièrement les services sociaux soutenant les personnes les plus éloignées du marché du travail jouent (ou du moins, devraient jouer) un rôle clé pour aider ces gens à progresser vers le marché du travail ou, lorsque cela ne s'avère pas une option réaliste, vers des formes de participation alternatives à la vie de la société. Pour s'assurer que c'est le cas, il est nécessaire d'intégrer l'expérience et l'expertise des prestataires de services publics locaux dans la MOC sociale, étant donné que cette expérience directe acquise au contact des personnes les plus vulnérables peut constituer une aide très utile pour l'élaboration de politiques efficaces.

L'importance des services locaux dans le domaine du soutien apporté aux personnes est devenue de plus en plus manifeste au cours de l'actuelle crise financière et économique. Dans bon nombre d'Etats membres, les services subissent une pression croissante, surtout au niveau local, où leur financement constitue un problème de plus en plus épineux. Alors que dans certains pays, les services sont limités en raison de la crise économique, il est toutefois encourageant de constater que des plans de relance économique sont utilisés dans plusieurs pays pour investir, et pour améliorer leurs services sociaux, de l'éducation et des soins de santé, ainsi que leurs infrastructures liées au logement et que de nouvelles initiatives y sont mises en

(85) Cf. par exemple : Immervoll 2009.

(86) A cet égard, l'établissement d'un forum régulier sur les services sociaux d'intérêt général (SSGI) a été une importante avancée. Le premier Forum a eu lieu en septembre 2007 sous la Présidence portugaise de l'UE et la seconde, en octobre 2008 sous la Présidence française. Ces conférences ont fourni aux Etats membres un cadre important pour discuter de questions telles que l'accès à des services de qualité et comment améliorer la sécurité juridique dans le domaine des SSIG (c'est-à-dire la reconnaissance des spécificités des SSIG par le marché interne et les règles de la concurrence). Un troisième Forum sera organisé en octobre 2010 sous la présidence belge ; il recevra et discutera entre autres du Second Rapport biennal de la Commssion européenne sur les SSGI.

œuvre pour combattre les effets négatifs de la crise qui sont particulièrement visibles dans le domaine du logement, de l'éducation, de la formation et des conseils et encadrements financiers.

3.3. INCLUSION ACTIVE EN BELGIQUE

Nous allons aborder dans cette section la politique d'inclusion active de la Belgique depuis la perspective des régimes de revenu minimum garanti. Comme dans les sections européennes, le texte traitera des trois éléments clés de l'inclusion active, à savoir (1) la garantie d'une norme de vie minimale, (2) l'accès à l'emploi, et (3) l'accès à des services de qualité et abordables. Nous allons commencer par une courte discussion du contexte général des régimes de revenu minimum garanti belges.

Les régimes de revenu minimum garanti belges font partie d'un concept institutionnel plus large appelé le 'droit à l'intégration sociale', officialisé dans la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale, remplaçant l'ancienne loi (1974) sur le « minimum de moyens d'existence ». En tant que telle, cette loi formalisait aussi le changement de paradigme vers une approche d'Etat-providence plus émancipatrice et active vis-à-vis des régimes de revenu minimum garanti, développée depuis la moitié des années 1990. En fait, on craignait que la simple fourniture d'une allocation financière minimum – le 'revenu d'intégration sociale' – pousse les gens dans un acquiescement impuissant. Par conséquent, le droit à l'intégration sociale a été conçu non seulement en tant que droit individuel, mais aussi en tant qu'objectif individuel. En vue d'atteindre cet objectif, la législation prévoit trois instruments importants, à savoir (1) le revenu d'intégration sociale et/ou (2) l'emploi, intégré dans un (3) « projet individualisé d'intégration sociale ». En d'autres termes, le droit à l'intégration sociale reprend deux défis importants : (1) une protection adéquate des revenus (via le revenu d'intégration sociale) et (2) l'intégration dans le marché du travail (via l'emploi et le projet individualisé).

Afin d'avoir une image complète des régimes de revenu minimum garanti en Belgique, il convient de faire une distinction formelle entre le « droit à l'intégration sociale » (DIS) et le « droit à l'assistance sociale » (DAS). Bien que ces deux notions soient liées, on peut les considérer dans une certaine mesure comme étant des régimes séparés. Puisque le DIS est intégré dans un cadre juridique universel et global, son approche du revenu minimum garanti et de la pauvreté est de nature structurelle. Le DAS ne dispose quant à lui pas de ce cadre global et l'approche dépend de conditions sociales très spécifiques et de besoins sociaux qui diffèrent d'une commune ou d'une personne à l'autre. De plus, le DIS se limite essentiellement à deux types de soutien : l'emploi et le revenu d'intégrationd'intégration ; tandis que le DAS reprend plusieurs formes de soutien :

- pour les ménages bénéficiant du DIS, il peut comprendre une aide financière *supplémentaire ;*

- quant à ceux qui ne sont pas éligibles pour « l'intégration sociale », ils bénéficient toujours d'un droit à l'assistance sociale. Cela peut signifier un soutien financier équivalant au revenu d'intégration sociale, ou une aide en nature. Cela peut par exemple comprendre une assistance médicale urgente (pour les immigrants sans papiers), un soutien financier pour les frais médicaux et liés au logement, une allocation familiale supplémentaire, etc.

La fourniture effective du DIS et du DAS est garantie par les Centres publics d'Action sociale (CPAS) communaux. Grâce à l'existence d'un cadre législatif uniforme, les CPAS ont peu de pouvoir discrétionnaire dans le domaine de l'intégration sociale. Dans le domaine de l'assistance sociale, au contraire, les pratiques divergent fortement. En tant que telle, la compétence discrétionnaire accrue permet un soutien différencié selon les conditions sociales spécifiques et les besoins. Cela peut cependant aussi déboucher sur un traitement inégal des bénéficiaires et sur l'insécurité juridique (Van Mechelen et Bogaerts, 2008 ; Steenssens *et al*, 2007).

3.3.1. Revenu minimum garanti : couverture, (non-)souscription, et adéquation

Les personnes demandant le DIS doivent résider en Belgique et avoir plus de 18 ans, être de nationalité belge ou d'une nationalité européenne, ou être un étranger inscrit au registre national, un réfugié reconnu ou une personne déplacée ; elles doivent prouver qu'elles disposent de ressources (financières) insuffisantes, faire preuve de leur volonté de travailler (sauf si leur santé ou des raisons d'équité les en empêchent); et elles doivent avoir épuisé leurs droits à une autre allocation (sociale).

En théorie, la couverture du DIS (et du DAS) est quasiment universelle. De plus, les conditions d'éligibilité sont interprétées avec une certaine flexibilité : le critère de résidence est interprété en termes « d'affinité » (avec la Belgique) plutôt qu'en des termes géographiques, le critère de l'âge adulte n'exclut pas les « mineurs non accompagnés ». Si le critère de la nationalité est relativement strict et exclut les immigrants sans papiers qui, au sens strict, n'ont droit qu'à des soins médicaux urgents et à l'enseignement pour leurs enfants, le critère de la « volonté de travailler » devrait être interprété comme un « engagement d'effort » plutôt que comme un « engagement de résultat » de la part du demandeur. La dernière condition illustre la nature principalement résiduelle du DIS. Les autres sources de revenus font référence aux niveaux sociétal et familial (par exemple les allocations de chômage, d'invalidité ou encore les pensions alimentaires).

Dans la pratique, la couverture peut être plus problématique, par exemple pour les personnes sans-abri, car les demandeurs doivent être inscrits dans le registre national. Les sans-abri sont souvent supprimés du registre communal de leur précédente résidence, ce qui ferme la porte à une demande de revenu minimum garanti. Cependant, depuis 1994, les sans-abri sans adresse légale peuvent demander une « adresse de référence » (soit une adresse à laquelle la personne concernée recevra son courrier et les documents administratifs) qui équivaut à une inscription dans le registre

national. Malgré cette mesure, l'accès au revenu minimum garanti reste problématique. Cela est en partie dû au manque d'information sur l'adresse de référence, mais aussi dans une certaine mesure au manque de volonté de certains CPAS de travailler avec les adresses de référence.

TABLEAU 3 : LE NOMBRE MENSUEL MOYEN DE BENEFICIAIRES DU DIS ET DU DAS

	DIS			**DAS**		
	1999	**2004**	**2008**	**1999**	**2004**	**2008**
Région flamande	28.148	25.509	25.620	17.138	23.038	10.760
Région wallonne	39.196	37.784	41.276	8.197	13.065	7.536
Région de Bruxelles-Capitale	13.981	20.596	25.284	6.536	10.382	10.760
Belgique	81.325	83.890	**92.181**	31.871	46.484	**31.125**

Source: SPP Intégration sociale ; http://www.mi-is.be.

Le tableau 3 illustre les tendances dans le nombre de bénéficiaires du DIS et du DAS. L'augmentation du nombre global de bénéficiaires du DIS peut être attribuée à la loi de 2002 sur l'intégration sociale, qui met les citoyens d'origine étrangère sur le même pied d'égalité que les ressortissants belges. Suite à cette loi, de nombreux étrangers sont passés du DAS au DIS. L'importante chute enregistrée dans la charge du DAS entre 2004 et 2008 peut également s'expliquer par le remplacement de l'aide financière par l'aide en nature pour les demandeurs d'asile (ce qui les a dissuadés d'en faire la demande). Notons également que les chiffres nationaux cachent des tendances très divergentes entre les régions : si la Flandre affiche une évolution favorable, le nombre de bénéficiaires à Bruxelles a pour ainsi dire doublé en 10 ans.

La grande majorité des bénéficiaires du DIS (90 %) perçoivent un revenu d'intégration. Près de la moitié des bénéficiaires du revenu d'intégration semblent être des personnes isolées (46 %), 28 % sont cohabitants et 27 % en profitent en tant que chef de ménage. La majorité des bénéficiaires sont des femmes – 56 % en 1999 et 59 % en 2008. Plus d'un tiers (35 %) ont moins de 30 ans. Les citoyens non européens s'élèvent à 20 %. Enfin, de plus en plus de bénéficiaires tendent à dépendre entièrement du revenu d'intégration, environ 60 % d'entre eux recevant le montant complet en 1999, contre environ 70 % en 2008.

Si on la compare à l'aide que représente le DIS, l'aide du DAS est moins importante et en diminution – cf. tableau 3. La majeure partie des bénéficiaires du DAS (62 %) perçoivent une aide financière (que l'on appelle aussi l'équivalent du revenu d'intégration). Contrairement au revenu d'intégration « traditionnel », l'équivalent du revenu d'intégration est plus souvent accordé à des hommes (53 % en 2008), à des jeunes (de moins de 30 ans - 38 %) et plus souvent à des personnes isolées (47 %) qu'à des cohabitants (23 %) ou à des familles (30 %).

Bien que la couverture théorique par le DIS et le DAS soit quasiment universelle, la sous-utilisation de ces systèmes reste un problème important. Notons que l'absence de protection par le système de revenu minimum garanti en tant que « dernier filet de sécurité » devrait être clairement distinguée de la non-souscription (non-takeup), car il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les ménages vivant sous le niveau du RM n'en bénéficient pas (pleinement) :

- ils peuvent ne pas y avoir droit suite à des restrictions légales ;
- ils peuvent y avoir droit sans en faire la demande (non-souscription au sens propre) ;
- l'accès peut leur être refusé ou ils peuvent recevoir moins que le montant dû par erreur ;
- ils peuvent refuser de satisfaire à des conditions discrétionnaires supplémentaires, comme les conditions d'activation, la vente de propriété forcée, la gestion des dettes, etc. ;
- ils peuvent avoir perdu leur avantage suite à des sanctions ou à une suspension ;
- ils peuvent bénéficier d'une aide partielle suite à une saisie pour un remboursement de dette.

Les recherches concernant le manque de protection efficace sont limitées et datent un peu (par ex. Groenez et Nicaise, 2002; Nicaise *et al*, 2004 – elles sont toutes les deux basées sur des données de panel des années 1990). D'après ces études, la proportion d'individus passant outre le filet de sécurité – c'est-à-dire le taux de « sous-protection » dans la population – (3,9 % par année) était supérieure à la proportion d'individus sauvés par le filet de sécurité (1,2 % par année) (Groenez et Nicaise, 2002). La « couverture quasiment universelle » serait donc une image assez tronquée de la réalité. De plus, d'un point de vue international, la question de la 'sous-protection' au niveau des systèmes de revenu minimum garanti est similaire dans les pays voisins (Nicaise *et al*, 2004). La probabilité de tomber sous le seuil de revenu minimum national sans recevoir d'assistance financière (en Belgique) est supérieure pour les femmes, les couples, les personnes dont le niveau d'éducation est inférieur au second degré de l'enseignement secondaire, et la cohorte des moins de 24 ans (Groenez et Nicaise, 2002). Notons que le sexe et l'âge sont des caractéristiques communes pour les bénéficiaires du DIS et les personnes sous-protégées.

Les raisons de la non-souscription ont fait l'objet d'autres recherches (par ex. Vercauteren et Daems, 1995 ; Steenssens *et al*, 2007). En fait, chaque demandeur doit franchir un certain nombre de barrières consécutives avant de poser effectivement sa candidature pour le DIS. Un premier ensemble de barrières peut être résumé comme étant le besoin d'aide financière perçu. Le demandeur doit d'abord identifier sa propre situation comme étant une situation de besoin et d'insécurité. La connaissance est une seconde barrière. Cette connaissance comprend non seulement des connaissances de base sur les régimes de revenu minimum garanti et l'existence des CPAS, mais aussi l'identification de la situation personnelle comme étant une situation ouvrant le droit au DIS ou au DAS. Puisque chaque CPAS a l'obligation d'informer les éventuels bénéficiaires, le premier problème devrait être limité. La résistan-

ce au système social dans son ensemble, ou au CPAS en particulier (par exemple suite à des précédents conflits), peut représenter une troisième barrière. Quatrièmement, certains ménages peuvent percevoir l'aide financière comme étant inutile dans leur situation. Enfin, les barrières psychosociales telles que les sentiments de honte ou de fierté doivent être mentionnées. En règle générale, la non-souscription résulte d'une combinaison complexe de différentes barrières. Dans l'ensemble, l'assistance sociale est une intervention très complexe. Certaines organisations de base demandent donc une approche plus proactive de la part des CPAS - et en effet, lorsque c'est possible, l'attribution automatique des droits sociaux tels que le DIS. Le manque d'informations est un problème majeur débouchant sur la non-souscription des droits sociaux. La loi de 2002 a essayé de combler cette lacune en confiant aux CPAS une mission d'information extensive. Puisque nous ne disposons d'aucun chiffre récent sur la non-souscription aux droits sociaux, nous ne pouvons pas évaluer l'efficacité de cette mesure.

Bien que le « revenu d'intégration » ne soit pas l'unique régime de revenu minimum garanti, il s'agit de l'unique aide financière structurelle assurée par le DIS. De manière générale, il existe trois montants standard selon le type de ménage spécifique (87) :

- Catégorie 1: personne cohabitante (environ 485 EUR en 2009) ;
- Catégorie 2: personne isolée (environ 725 EUR) ;
- Catégorie 3: famille (environ 970 EUR).

Le CPAS étudie à quelle catégorie le demandeur appartient. Lors du calcul du montant de l'allocation, le CPAS tient compte de toutes les ressources possibles du demandeur ainsi que celles de ses cohabitants. Il est largement admis que de manière générale, le revenu d'intégration est insuffisant pour sortir les bénéficiaires de la pauvreté. Les recherches indiquent que le degré d'inadéquation dépend de la composition du ménage (88) (par ex. Van Mechelen et Bogaerts, 2008). Plus précisément, l'écart entre le revenu d'intégration et le seuil de risque de pauvreté européen est inférieur pour les célibataires et les parents isolés, tandis que les couples avec ou sans enfants perçoivent considérablement moins que le seuil. La même étude a également révélé une détérioration relative entre 1992 et 2005 – tandis que la situation s'est stabilisée ces dernières années. Cette évolution a été la pire pour les couples, tandis que les conditions se sont légèrement améliorées pour les parents isolés. (cf. tableau 4)

(87) Il s'agit des montants indexés au 1er juin 2009 (http://mi-is.be).

(88) Les ménages avec enfants à charge, par exemple, peuvent également compter sur des allocations familiales garanties, qui augmentent sensiblement leurs ressources financières, mais le montant combiné reste inférieur au seuil du risque de pauvreté.

TABLEAU 4 : LE REVENU D'INTÉGRATION ET LE SEUIL DE RISQUE DE PAUVRETÉ (SRP) (EUR/MOIS)

	Célibataire				**2 adultes avec 2 enfants**			
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Revenu d'intégration	613	626	644	657	716	834	859	877
SRP	777	829	860	878	1632	1740	1805	1844
Ecart en %	21,1	24,5	25,1	25,2	56,1	52,1	52,4	52,4

Source: EU-SILC, http://www.mi-is.be.

D'autres recherches ont comparé le revenu d'intégration avec le revenu national par habitant et le seuil de risque de pauvreté (ex. Cantillon *et al*, 2003; 2004). Ces études ont révélé que la Belgique n'avait pas réussi à associer le revenu d'intégration à la norme de vie globale - exception faite des indexations régulières du revenu d'intégration et de quelques augmentations réelles depuis 2002. Le degré d'inadéquation dépend aussi de la composition du ménage. Les célibataires et particulièrement les parents isolés se trouvent dans une situation plus favorable que les couples (avec ou sans enfants).

En fait, l'érosion du niveau du revenu minimum garanti ne devrait pas être une surprise. Depuis 1999, comme dans d'autres pays de l'UE, la politique de protection sociale belge a été fortement influencée par le paradigme du 'making work pay'. Cette perspective politique spécifique aide à comprendre l'inadéquation du revenu d'intégration en termes de lutte contre la pauvreté. En vue d'encourager le travail, une stratégie explicite visant à augmenter les bas salaires tout en limitant la hausse des allocations en vue d'augmenter l'écart entre les deux a été mise en place. Pourtant, comme l'indique le tableau 5, la transition du revenu minimum garanti à l'emploi n'a jamais été mal récompensée. Il existe clairement un incitant suffisant pour accepter un emploi. Cet élément est le plus fort pour les célibataires et les ménages à un seul salarié sans enfants et le plus faible pour les parents isolés. La transition vers un emploi à temps plein est certes plus gratifiante que celle vers un emploi à temps partiel. En tant que tel, cela est tout à fait sensé, mais les parents isolés sont souvent confrontés à divers obstacles pour accepter un emploi à temps plein - par exemple parce qu'ils sont responsables de la garde de leurs enfants. La bonne réponse politique consiste probablement à rendre les services de garderie plus accessibles et abordables plutôt que de limiter le montant des allocations.

TABLEAU 5 : GAIN NET DE L'EMPLOI PAR RAPPORT AUX ALLOCATIONS DE CHOMAGE ET AU REVENU D'INTEGRATION, 1999-2008 (EN %)

	Allocations de chômage max.			Allocations de chômage min.			Revenu d'intégration		
	1999	2008	Dif.	1999	2008	Dif.	1999	2008	Dif.
Emploi à temps plein									
Célibataire	42	19	-23	58	45	-13	66	70	4
Parent isolé	-3	10	13	7	23	16	15	21	6
Un salarié sans enfants	12	23	11	27	43	16	40	49	8
Un salarié avec enfants	9	19	10	21	33	12	29	37	7
Emploi à temps partiel									
Célibataire	27	8	-20	31	16	-15	38	34	-5
Parent isolé	15	8	-6	18	15	-3	13	18	4
Un salarié sans enfants	26	13	-13	30	22	-8	30	2	-28
Un salarié avec enfants	23	11	-12	25	16	-10	15	2	-13

Source: Bogaerts, 2008, page 21.

L'aperçu des dernières tendances dans le système de revenu minimum garanti indique que la Belgique, comme de nombreux autres pays de l'UE, a encore beaucoup à faire pour assurer une sécurité minimale efficace pour ses citoyens. Outre une augmentation progressive du niveau réel des allocations, une politique plus proactive est nécessaire pour atteindre les ménages vivant dans la grande pauvreté. Les deux options appellent à un changement de paradigme s'éloignant de l'hypothèse de la culture de la dépendance et allant vers une reconnaissance du droit à un revenu minimum garanti comme étant l'une des conditions les plus fondamentales pour une véritable participation à la vie sociale.

3.3.2. L'accès à l'emploi inclusif

La manière dont les CPAS abordent la transition à l'emploi peut être subdivisée en trois approches :

- Le centre agit en tant qu'employeur ou coach ;
- Le centre cofinance l'emploi de l'individu via « l'activation de l'allocation de revenu minimum garanti » ; ou
- Le centre fait office d'intermédiaire pour d'autres emplois (subventionnés ou non).

Selon l'art. 60, § 7 de la loi sur les CPAS (89), le centre peut agir lui-même en tant qu'employeur ou intervenir avec une tierce partie pour engager le bénéficiaire. Dans les deux cas, l'emploi est subventionné par le gouvernement fédéral. L'objectif de la mesure est de réintégrer les personnes exclues sur le marché du travail et de restaurer leurs droits à la sécurité sociale. Dans le cas d'un emploi à temps plein, les subsides équivalent au montant complet du revenu d'intégration. Si le bénéficiaire est engagé dans une initiative d'économie sociale, les subsides équivalent aux coûts du salaire brut, le montant étant plafonné à 22.665 EUR par an (90). Le problème

(89) La loi organique du 8 juillet 1976 concernant les Centres publics d'action sociale (CPAS).
(90) http://www.socialeconomy.be. Il s'agit des montants de 2009.

avec l'art. 60, c'est que les subventions expirent dès que l'éligibilité de l'individu pour les allocations de chômage est rétablie. Plus de la moitié des bénéficiaires retombaient au chômage à ce moment. L'art. 61 de la loi sur les CPAS (Op. Cit.) vise donc à faciliter la transition sur le marché du travail régulier après une période d'emploi au sein du CPAS. La subvention – également payée par le gouvernement fédéral – s'élève à maximum 250 EUR par mois (pour l'emploi à temps plein) et peut être accordée pour 12 mois maximum sur une période de 24 mois.

Les bénéficiaires du DIS ont également accès à d'autres programmes d'emploi généraux: le plan ACTIVA, l'emploi SINE, des programmes d'emploi de transition, ou encore « l'intérim d'insertion ». Le CPAS peut également s'engager dans un partenariat avec le service pour l'emploi régional et/ou avec un ou plusieurs partenaires accrédités.

- Le plan ACTIVA est un programme promouvant l'emploi des chômeurs (de longue durée) via des subsides à l'embauche. L'employeur qui recrute un chômeur (de longue durée) a droit à une exemption temporaire des cotisations patronales ainsi qu'à une subvention salariale versée par le CPAS. Les montants de l'exemption et de la subvention dépendent de l'âge du bénéficiaire, de la durée du chômage et du type de mesure ACTIVA – trois au total.
- SINE est un programme d'emploi ciblant les groupes particulièrement vulnérables. Ils sont employés dans des entreprises sociales reconnues. Une fois qu'ils ont acquis assez d'expérience professionnelle, ils peuvent passer au marché du travail régulier – bien que la possibilité d'échec de la réintégration sur le marché du travail régulier existe aussi. Le programme promeut l'emploi via des avantages financiers et parafiscaux pour l'employeur. L'employeur a droit en particulier à une exemption des cotisations patronales et au versement d'une subvention salariale versée par le CPAS – *sans limitation nécessaire dans le temps.* Cette contribution financière dépend principalement du type d'emploi (temps plein ou temps partiel).
- Les « programmes d'emploi de transition » sont assortis d'une durée limitée et sont essentiellement conçus pour le secteur non lucratif (socioculturel, sports, loisirs ou environnement). L'expérience professionnelle, combinée à une formation et à un accompagnement, prépare explicitement les bénéficiaires au passage au marché du travail régulier. Les employeurs ont droit à une exemption convenue des cotisations patronales et à une contribution financière versée par le CPAS. La contribution est limitée à deux ou trois ans. Cette contribution financière dépend aussi du type d'emploi, des activités précédentes de l'employé et du taux de chômage dans la commune.
- Une quatrième mesure, appelée « intérim d'insertion », est basée sur des accords conclus entre les agences d'intérim et le ministre de l'Intégration sociale. L'agence s'engage à fournir une expérience professionnelle à une personne pouvant invoquer le droit à l'intégration sociale ou à une assistance sociale financière via des missions d'intérim et éventuellement un contrat à durée indéterminée (avec un

employeur tiers). L'agence doit également garantir la formation et l'accompagnement nécessaires. En retour, l'agence reçoit une subvention salariale convenue pendant deux ans.

En 2008, les programmes d'emploi des CPAS ont créé plus de 20 000 emplois (cf. Tableau 6). Entre 2004 et 2008, la création d'emplois dans divers programmes d'emploi a plus ou moins stagné après avoir doublé entre 1999 et 2004. Le changement de gouvernement en 1999, accompagné par une nouvelle approche politique – l'Etat-providence actif – est l'explication la plus plausible à l'importante expansion au cours de la première moitié de la décennie. La récente crise financière et économique a révélé combien ces programmes pour l'emploi étaient sensibles aux tendances économiques. En fait, depuis la fin de l'année 2008, le nombre de personnes employées dans ces programmes a baissé (91).

Parmi toutes les mesures d'activation, l'art. 60, § 7 est la plus importante. Avec environ 19.000 personnes ayant accédé à un emploi en un an, ce type d'activation est bien plus important que toute autre mesure d'activation. L'intérim d'insertion semble d'autre part être la mesure la moins fructueuse (les chiffres indiquent même une diminution de cette mesure). Bien que le nombre de personnes employées dans le système SINE soit en constante augmentation, cela ne compense pas complètement la diminution de l'emploi dans les autres programmes.

TABLEAU 6 : LE NOMBRE DE PERSONNES ACCEDANT A UN EMPLOI AU COURS D'UNE ANNEE VIA LES PROGRAMMES D'EMBAUCHE

	1999 (2002)	2004	2008
Art. 60, § 7	9.917	19.879	19.121
Art. 61	447	786	504
ACTIVA*	291	968	809
SINE	1	250	422
Programmes d'emploi de transition	19	631	363
Intérim d'insertion	38	101	8

* La première année pour laquelle nous disposons de données sur le programme ACTIVA est 2002 et non pas 1999.
Source: SPP Intégration sociale; http://mi-is.be.

Tempera et Agence Alter (2006) ont évalué les programmes et ont estimé que près de la moitié (49.6 %) des personnes activées ont conservé leur emploi après la fin du programme d'activation, bien qu'il existe certaines variations entre les mesures. Les programmes dont le principal objectif est de restaurer l'accès à l'assurance sociale – comme l'art. 60, § 7, l'art. 61 – présentent moins d'effets d'emploi durable (46 % contre 58 % dans d'autres mesures). Parmi les bénéficiaires qui sont restés

(91) Source: SPP Intégration sociale – http://www.mi-is.be.

employés, 77 % ont conservé le même emploi et 23 % ont trouvé un autre emploi après le programme d'activation. Environ un tiers espère trouver un nouvel emploi. Les programmes d'activation semblent donc largement atteindre leur objectif. Et pourtant, la situation des bénéficiaires reste précaire. Tout d'abord, après un an d'activation, à peine 26,8 % des bénéficiaires ont un contrat à durée indéterminée. Le besoin persistant d'une orientation intensive est un second problème. Les personnes activées ont du mal à trouver des emplois elles-mêmes et ont souvent besoin de l'aide du CPAS. Il semble également que les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi un mois après la fin de leur programme d'activation restent sans emploi pendant au moins une année supplémentaire.

Dans l'ensemble, l'expérience récente a démontré qu'une politique volontariste peut stimuler l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires du revenu minimum garanti (et des groupes socialement exclus de manière générale). Un taux de rétention de 50 % après la fin du programme est certes loin d'être parfait – et étant donné l'absence de groupes de contrôle dans l'évaluation, l'effet net reste incertain. Une évaluation antérieure a toutefois indiqué que la sortie du revenu minimum garanti pour passer au travail parmi les personnes ne participant pas à des programmes d'activation n'a pas dépassé 25 %, ce qui suggère que l'effet net est substantiel (Nicaise, 2002). La même étude a indiqué qu'un gain net de l'emploi de 10 % pouvait suffire pour couvrir le coût total du programme pour le budget du gouvernement.

La relation existant entre le système de revenu minimum garanti (et les programmes d'activation qui y sont liés) d'une part et la sécurité sociale générale d'autre part est très ambiguë. Comme nous l'avons déjà mentionné, certaines mesures d'emploi visent explicitement à faire passer les demandeurs d'un revenu minimum garanti à l'assurance chômage générale, générant ainsi un effet de « porte tournante ». En même temps, les groupes vulnérables sont souvent exclus de l'assurance chômage (et des services d'emploi qui y sont liés) via des sanctions ou des suspensions, ce qui déplace la charge (à nouveau) sur les CPAS. Wets *et al* (1998) ont étudié pour la première fois les flux existant entre le chômage et les CPAS. Parmi tous les demandeurs du revenu minimum garanti, environ un tiers (32 %) étaient enregistrés en tant que chômeurs, certains d'entre eux demandant juste des paiements anticipés (34 %), d'autres des compléments de revenus suite aux faibles taux des allocations (39 %), et un troisième groupe était suspendu des allocations de chômage (27 %). Cette dernière catégorie est associée à une charge particulière puisque les personnes dont les allocations de chômage ont été suspendues dépendent souvent complètement du CPAS pour leurs moyens de subsistance. Il est en outre intéressant de subdiviser cette catégorie : il semble que les individus suspendus suite à un chômage de longue durée sont moins susceptibles de demander l'aide du CPAS. Les personnes suspendues parce qu'elles ont refusé ou quitté un emploi ou suite à des sanctions administratives sont plus susceptibles de s'adresser au CPAS : environ un cas sur dix. En fait, bon nombre d'entre elles sont victimes de la complexité ou du manque de transparence des réglementations relatives au chômage.

Depuis 2004, le nombre de personnes exclues du droit aux allocations de chômage a augmenté considérablement suite aux strictes conditions d'éligibilité, à l'intensification des contrôles et aux sanctions (cf. par ex. Martens, 2008). Heylen et Bollens (2006) ont réexaminé les flux existant entre le chômage et l'assistance sociale (particulièrement dans le cas des sanctions) sur la base de dossiers administratifs. Ils ont tout d'abord trouvé une relation claire entre les sanctions et la dépendance au CPAS. Plus précisément, une personne sanctionnée sur dix perçoit une compensation du CPAS directement après son exclusion des allocations de chômage. Ensuite, il semble que la durée de la sanction influence la dépendance au CPAS de deux manières : plus la sanction est longue, (a) plus la proportion de personnes sanctionnées demandant l'aide du CPAS est élevée ; et (b) plus la période de dépendance du CPAS est longue.

Les chiffres de la Fédération des CPAS wallons, basés sur un échantillon de 57 centres wallons, semblent plus alarmants (Cherenti, 2009). D'après cette étude, le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale dans ces CPAS, sanctionnés par l'Agence fédérale de l'Emploi, s'élevait à 2 637 le 31 octobre 2008 (92), soit une augmentation de 22 % par rapport à 2007 et un nombre sept fois supérieur à celui de 2005. L'auteur estime que (en Région wallonne) 38 % de toutes les personnes au chômage sanctionnées demandent l'aide du CPAS, tandis que de nombreuses autres « disparaissent » de tous les enregistrements. En ce qui concerne le profil des personnes demandant l'assistance sociale, 60 à 90 % d'entre elles semblent présenter de (très) faibles qualifications, 51 % sont des parents isolés et 30 % sont célibataires.

La principale leçon que nous pouvons tirer de ces études est que l'afflux dans l'assistance sociale dépend dans une certaine mesure de (du manque) l'efficacité du filet de sécurité primaire (principalement le système d'assurance chômage). Des allocations de chômage plus adéquates et une réglementation plus humaine des sanctions et des suspensions pourraient permettre d'éviter de nombreuses exclusions. Le transfert de l'assurance chômage au système d'assistance sociale ne se limite pas à des conséquences financières pour les demandeurs : cela peut également signifier pour les demandeurs d'emploi une perte de l'accès aux services de médiation et de formation liés à l'assurance chômage générale.

3.3.3. L'accès à des services de qualité

Selon le contexte local, les CPAS fournissent un très large éventail de services, couvrant presque tous les domaines : orientation sociale, fourniture de repas chauds, d'abris, de soins à domicile, de services de proximité, de cours parentaux, de soutien éducatif, de sports, de projets culturels, etc. Cette section aborde quelques-uns des types de soutien les plus essentiels.

(92) Le chiffre de 2637 est un chiffre « d'inventaire ». En termes de « flux », au cours des 12 derniers mois, 6547 demandes ont été reçues par les mêmes CPAS.

Les CPAS peuvent fournir une assistance médicale (ou financière) afin de garantir un accès à des soins de santé de qualité à toute personne résidant légalement en Belgique. L'assistance médicale fait également partie du DAS - pas du DIS. Tout le monde peut en faire la demande dès qu'il s'avère que les frais médicaux ne peuvent pas être assumés par l'individu. L'assistance médicale couvre une large gamme de frais de soins de santé :

- frais médicaux ;
- frais pharmaceutiques ;
- frais hospitaliers ;
- frais médicaux et/ou pharmaceutiques pour les soins ambulatoires dans un établissement prodiguant des soins infirmiers.

Dans certaines villes, les clients peuvent demander une carte médicale qui leur permet (ainsi qu'à leur famille) de se rendre chez des prestataires de soins agréés. Les coûts seront alors directement imputés au CPAS. Les immigrants sans papiers peuvent également demander la carte médicale et l'assistance médicale, bien que dans leur cas, seuls les coûts des soins médicaux urgents soient assumés par le CPAS (93).

TABLEAU 7 : LE NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE L'ASSISTANCE MEDICALE (URGENTE) (EN POURCENTAGE DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES AU DROIT A L'ASSISTANCE SOCIALE)

	1999	2004	2008
Assistance médicale	3.150 (9,88 %)	6.610 (14,23 %)	2.038 (9,53 %)
Assistance médicale urgente	220 (0,69 %)	3.171 (6,83 %)	2.983 (13,96 %)

Source: SPP Intégration sociale ; http://www.mi-is.be.

Le tableau 7 illustre le nombre de bénéficiaires de l'assistance médicale (urgente). Entre 1999 et 2004, la demande d'une assistance médicale (urgente) a fortement augmenté. L'importance de l'assistance médicale en comparaison à d'autres formes d'assistance sociale a également augmenté au cours de cette période. Si une demande d'assistance sociale sur dix concernait l'assistance médicale en 1999, la proportion est passée à une demande sur sept en 2004. Les demandes d'assistance sociale par les immigrants sans papier sont toujours restées principalement confinées aux demandes d'assistance médicale urgente. Nous pouvons néanmoins observer une rapide augmentation entre 1999 et 2004, suivie par une légère diminution en chiffres absolus après 2004.

Les CPAS interviennent aussi dans le domaine du logement. La plupart des CPAS disposent tout d'abord de leur propre stock de logements. Ils ont leurs propres refuges dans de nombreuses communes. Le CPAS peut louer une habitation pendant une courte période (jusqu'à 8 mois) à des personnes se trouvant dansdes situations d'urgen-

(93) L'urgence doit être établie par un médecin.

ce – par ex. si l'ancienne habitation a été déclarée inhabitable, ou en cas d'expulsion pour des raisons juridiques ou familiales, de sans-abrisme causé par une catastrophe, etc. Ensuite, le CPAS doit être averti de toute expulsion judiciaire. Le centre peut alors évaluer quel type d'aide il peut fournir aux personnes concernées. L'objectif est, en fait, d'éviter de telles expulsions. Une fois l'ordre d'expulsion publié, le conflit opposant le propriétaire au locataire atteint souvent des proportions empêchant le CPAS de trouver une solution. De plus, l'assistance préventive dans ce domaine prend beaucoup de temps. Le personnel est souvent trop peu nombreux pour réaliser ces tâches correctement (VVSG, 2008). Troisièmement, le CPAS peut subventionner la location et/ou la garantie locative. Ce dernier instrument est puissant pour franchir les obstacles entravant l'accès à des logements privés. Afin d'aider les personnes dans leur recherche d'une habitation, le centre peut leur avancer le montant de la garantie locative. Enfin, les sans-abri emménageant dans une habitation peuvent recevoir une prime à l'installation. Cette prime s'élève à un mois de revenu d'intégration pour une famille (soit 967 EUR). Elle ne peut être attribuée qu'une seule fois dans la vie d'une personne et pour une durée maximale de deux ans.

L'accès à l'énergie est une autre préoccupation majeure des CPAS. Pour une aide spécifique dans ce domaine, ils peuvent utiliser le Fonds pour l'Energie (Fonds social pour le Gaz et l'Electricité) et le Fonds social Chauffage. L'organisation chapeautant les villes et communes flamandes (VVSG) signale l'existence de deux problèmes dans ce contexte (VVSG, 2008). Tout d'abord, le VVSG plaide pour la création d'un seul fonds pour l'énergie (alors que les subsides fédéraux sont actuellement répartis sur différents fonds, ce qui complique une fourniture efficace). Ensuite, l'organisation demande un recentrage de l'aide gouvernementale sur la prévention et le conseil. Pour l'instant, les CPAS sont saisis lorsque les problèmes ont atteint un niveau assez grave. Il convient aussi de mentionner l'existence des services de médiation de dettes. Les CPAS locaux peuvent créer leur propre service de médiation de dettes, non seulement dans le domaine de l'énergie, mais aussi dans d'autres secteurs, comme celui du logement.

Le droit à l'assistance sociale couvre une large gamme d'autres activités et formes d'assistance. Nous n'avons mentionné que les formes d'assistance plus structurelles. Attendu que le « revenu d'intégration » au sens propre est inférieur au seuil de risque de pauvreté, le package général comprenant l'assistance supplémentaire peut être plus adéquat. Les recherches ont démontré que certains CPAS augmentaient systématiquement le revenu d'intégration pour qu'il atteigne le seuil (Bogaerts et Van Mechelen, 2008) ; le demandeur doit toutefois généralement introduire une demande. Le manque d'information empêche toujours de trop nombreux demandeurs d'utiliser l'aide disponible, tandis que les CPAS conservent un large pouvoir discrétionnaire dans l'octroi de ces services complémentaires et dans la définition des conditions d'éligibilité. L'absence de réglementations standard dans le domaine

de l'assistance sociale peut entraîner un traitement inégal des bénéficiaires de l'aide ainsi qu'une insécurité juridique. Certaines parties prenantes plaident donc pour le développement de normes d'assistance supracommunales et de moyens pour les appliquer.

3.4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE POUR L'INCLUSION ACTIVE

La Recommandation de 2008 sur l'inclusion active a obtenu l'aval politique des Etats membres et un vaste éventail de soutiens de la part des acteurs clés de la MOC sociale. Traduire ces objectifs dans la réalité sur le terrain demeure toutefois un défi considérable. Les piliers du revenu minimum garanti et de l'accès aux services sont toujours insuffisamment développés par rapport au pilier du marché du travail favorisant l'insertion. Dans bon nombre d'Etats membres, il reste beaucoup à faire pour assurer la mise en place de stratégies intégrées et renforcées qui mèneront à de plus grandes synergies entre les trois domaines politiques. Des systèmes réguliers et efficaces de suivi et de compte rendu de la mise en œuvre de la Recommandation doivent également être établis.

Il est clair que la Recommandation de 2008 fournit une base solide pour le développement au niveau de l'UE d'un programme de travail cohérent et intensif sur l'inclusion active. L'élaboration d'un tel programme dépendra cependant en grande partie du développement d'un nouvel engagement politique renforcé visant à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de l'agenda « Europe 2020 » et d'un engagement spécifique à promouvoir l'inclusion active dans le cadre d'une coordination européenne renouvelée et renforcée dans le secteur social, avec des interactions plus solides entre les programmes de l'UE relatifs à l'économie, à l'emploi, à l'aide sociale et au développement durable. Cela est particulièrement le cas, vu que la Recommandation sur l'inclusion active a été élaborée en tenant compte de l'existence d'une coordination européenne efficace dans le domaine social comprenant un volet inclusion sociale déjà solidement ancré.

A la lumière de ce qui précède, on identifie les trois tâches clés suivantes qui s'avèrent nécessaires pour assurer le développement efficace de l'action européenne pour l'inclusion active après 2010.
Premièrement, il est essentiel que l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale en général et de la promotion de l'inclusion active en particulier obtiennent l'indispensable aval politique du Conseil européen, lorsqu'il adoptera l'agenda « Europe 2020 ».
Deuxièmement, des dispositions efficaces doivent être formellement convenues au niveau de l'UE d'ici fin 2010 pour la mise en œuvre d'une nouvelle coordination européenne renforcée dans le secteur social, au sein de laquelle une priorité particulière devrait être accordée aux actions portant sur des questions clés incluant la mise en œuvre et le suivi de la Recommandation sur l'inclusion active.

Troisièmement, la Commission, les Etats membres et les parties prenantes devraient convenir d'un programme de travail pluriannuel détaillé ou d'une feuille de route sur l'inclusion active à partir de 2011 (faisant partie de la nouvelle coordination européenne dans le secteur social). Cela devrait optimiser la coordination et l'accentuation d'action en faveur de l'inclusion active et contribuer à la hisser à un niveau supérieur d'efficacité au cours de la période à venir.

En plus de ces trois recommandations clés, nous aimerions faire un certain nombre de suggestions plus détaillées pour le développement ultérieur de l'initiative d'inclusion active.

3.4.1. Compte rendu et Suivi

Les Etats membres et la Commission devraient convenir d'un cadre clairement établi pour le suivi de la mise en œuvre de la Recommandation de 2008. Il devrait servir de base pour le rapport annuel sur les progrès destiné au Conseil européen de Printemps et au Parlement européen, ainsi qu'aux Parlements nationaux (et éventuellement sous-nationaux) des Etats membres. Il pourrait être un élément standard du *Rapport conjoint annuel sur la Protection sociale et sur l'Inclusion sociale*.

3.4.2. Echange et apprentissage

Un processus systématique d'échange et d'apprentissage relatif aux approches efficaces de l'inclusion active devrait être élaboré dans le contexte du Programme communautaire pour l'Emploi et la Solidarité sociale (PROGRESS), par des Examens par les Pairs, des études, des projets d'échange transnationaux, des actions menées par les réseaux contre la pauvreté de l'UE et par le biais du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale.

3.4.3. Liens

Des liens systématiques devraient être développés avec la Stratégie européenne pour l'Emploi afin de s'assurer que l'approche d'inclusion active visant l'intégration des personnes les plus éloignées du marché du travail bénéficie à l'avenir d'une plus grande attention.

La contribution de l'inclusion active aux autres thèmes clés de la coordination européenne renouvelée dans le secteur social, particulièrement ceux de la pauvreté infantile, de l'exclusion liée au logement, du sans-abrisme et de l'intégration des immigrants et des minorités ethniques devrait être définie de manière plus claire.

3.4.4. Financement

La contribution des Fonds structurels de l'UE à la mise en œuvre des stratégies d'inclusion actives dans les Etats membres devrait être développée ultérieurement.

3.4.5. Revenu minimum garanti

Dans leur aperçu des régimes de revenu minimum garanti dans l'ensemble des pays de l'UE, le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale suggère un programme de travail clair se rapportant au pilier de l'inclusion sociale relatif au revenu minimum. Ce programme inclut des propositions pour des actions concernant les questions d'adéquation, de revalorisation et de non-recours, les pièges de pauvreté, les liens avec les autres piliers de l'inclusion active, le suivi et le compte rendu. Il sera important d'assurer le suivi de toutes ces actions dans le cadre d'un programme de travail global sur l'inclusion active. Nous aimerions cependant attirer l'attention sur un problème particulier qui nous paraît mériter une attention prioritaire. Il s'agit de la nécessité de remédier au manque de clarté qui entoure actuellement ce en quoi consiste le revenu minimum « adéquat » permettant de vivre dignement. Nous recommandons par conséquent que la Commission européenne et les Etats membres, par exemple, dans le contexte du Comité de Protection sociale, entament un processus visant à convenir de critères communs qui aideraient les Etats membres à s'assurer que leurs régimes de revenu minimum garanti répondent aux exigences stipulées dans la Recommandation du Conseil de l'UE de 1992 sur les critères communs relatifs aux ressources suffisantes et à l'aide sociale dans les systèmes de protection sociale, et dans la Recommandation de 2008 de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Ces critères communs pourraient alors servir de base au compte rendu et au suivi des Etats membres quant à leur conformité à ces Recommandations. Une fois les critères communs convenus, on pourra examiner de manière utile si, et comment on pourrait les intégrer dans une directive-cadre de l'UE sur l'adéquation des régimes de revenu minimum garanti.

Tous les Etats membres pourraient, en tant que mesure provisoire pour assurer l'adéquation de tous les régimes de RMG, envisager la définition de l'objectif en vertu duquel, dans un délai donné (à définir au niveau national), l'effet combiné de leurs dispositions sur le revenu minimum garanti et d'autres mesures politiques serait suffisant pour faire passer toutes les personnes au-dessus du seuil de risque de pauvreté du pays dans lequel elles vivent (soit 60 % du revenu équivalent national médian). Cela serait conforme à la Résolution du Parlement européen du 6 mai 2009, dans laquelle les députés européens stipulent que « la mise en oeuvre de la Recommandation 92/441/CEE doit être améliorée en ce qui concerne le revenu minimum garanti et les transferts sociaux » et que « l'assistance sociale devrait assurer un revenu minimum adéquat pour pouvoir vivre dignement, au moins équivalant au niveau de « risque de pauvreté » et suffisant pour sortir les gens de la pauvreté » (Parlement européen, 2009). A la lumière des commentaires susmentionnés (et particulièrement de la Section 3.2.1), il se pourrait que ce ne soit pas possible dans tous les pays à court terme, mais cet objectif devrait être largement atteint d'ici 2020. Les progrès allant dans ce sens devraient être suivis de près et rapportés par la Commission.

BIBLIOGRAPHIE

Barroso, J. M., *2010 European Year for Combating Poverty and Social Exclusion : Working together towards a society in line with our values,* Discours prononcé lors de la Conférence d'ouverture de 2010, Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale, Madrid, 21 janvier 2010, 2010. Disponible sur : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/12&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en.

Begg, I., Berghman, J. et Marlier, E., *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources: Key lessons*, Commission européenne, Bruxelles, 2006.

Bogaerts, K., *Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België*, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anvers, décembre, 2008.

Bradshaw, J., Child benefit packages in fifteen countries, in Lewis, J. (éd.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

Bradshaw, J. et Bennett, F., *Minimum Income Schemes in the United Kingdom: A study of national policies*, Commission européenne,Bruxelles, 2009.

Bradshaw, J. et Finch, N., *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Department for Work and Pensions, Research Report no. 174, Corporate Document Services, Leeds, 2002.

Cantillon, B., Marx, I. et De Maesschalck, V., Le trilemme de la sécurité sociale : passé, futur et présent. La protection minimale de l'Etat-providence, *Revue belge de sécurité sociale*, 44, 2, pp. 397-433, 2003.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. et Van Den Bosch, K., L'évolution de la protection minimale dans les Etats-Providence au cours des années '90: 15 pays Européens, *Revue belge de sécurité sociale*, 45, 3, pp. 511-549, 2004.

Cherenti, R., *Les exclusions ONEM: implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS – Service Insertion Professionnelle, février 2009, 22p.

Cincinnato, S. et Nicaise, I., *Minimum Income Schemes: panorama and assessment. A study of National Policies (Belgium)*, 2009, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes.

COFACE, *Recommendations on active inclusion, a tool for fighting family poverty*, COFACE, Bruxelles, 2009.

Commission européenne, *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*, Commission européenne, Bruxelles, 2008a. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF.

Commission européenne, *Renewed Social Agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe,* Communication No. COM(2008) 412 final, Commission européenne, Bruxelles, 2008b. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:EN:PDF.

Commission européenne, *Communication sur une Recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail*, Communication No. COM(2008) 639 final, Commission européenne, Bruxelles, 2008c. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0639:FIN:EN:PDF.

Commission européenne, *Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market*, Communication No. COM(2007) 620 final, Commission européenne, Bruxelles, 2006a. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0620:FIN:EN:PDF.

Commission européenne, *Communication concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, Communication No. COM(2006) 44 final, Commission européenne, Bruxelles, 2006b. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:EN:PDF.

Commission européenne, *Communication on the Social Agenda*, Communication No. COM(2005) 33 final, Commission européenne, Bruxelles, 2005. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0033en01.pdf.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (dont un document connexe y afférant rédigé par la Commission européenne), Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2010. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2008.

Conseil, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2007.

Conseil, *Council recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems*, 92/441/CEE, OJEC, L 245, Conseil, Bruxelles, 1992.

Examen par les Pairs en matière de Protection sociale et d'Inclusion sociale, *Developing well-targeted tools for the active inclusion of vulnerable people*, ÖSB, Vienne, 2009. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targeted-tools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people.

Examen par les Pairs en matière de Protection sociale et d'Inclusion sociale, *Initiatives by the social partners for improving the labour market access of disadvantaged groups*, ÖSB, Vienne, 2008a. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/initiatives-by-the-social-partners-for-improving-the-labour-market-access-of-disadvantaged-groups.

Examen par les Pairs en matière de Protection sociale et d'Inclusion sociale, *The social economy from the perspective of active inclusion*, ÖSB, Vienne, 2008b. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/the-social-economy-from-the-perspective-of-active-inclusion.

Examen par les Pairs en matière de Protection sociale et d'Inclusion sociale, *Integrated Services in Rehabilitation - On Coordination of Organisation and Financing*, ÖSB, Vienne, 2006. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/financial-coordination-within-the-field-of-rehabilitation.

Frazer, H., *Minimum income, minimum wage and active inclusion: some recent developments in Europe*, in Teil-Haben and Aktiv-Sein Aktive Eingliederung als Teil des Europäischen Sozialmodells, Ministère fédéral des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs, Vienne, 2008a. Disponible sur : http://www.bmsk.gv.at/cms/siteEN/attachments/2/8/1/CH0129/CMS1220604768693/konferenzband_teil_haben_und_aktiv_sein.pdf.

Frazer, H., *Yes to an Active Inclusion based on rights! Promoting EAPN Principles on Active Inclusion*, Rapport du séminaire de l'EAPN sur l'Inclusion active organisé à Paris le 13 juin 2008, EAPN, Bruxelles, 2008b. Disponible sur : http://www.eapn.eu/images/docs/eapnseminarreportonactiveinclusion_en.pdf.

Frazer, H. et Marlier, E., *Minimum income schemes across EU Member States*, Commission européenne, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes.

Groenez, S. et Nicaise, I., *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 138 p., 2002.

Heylen, V. et Bollens, J., *Stromen tussen werkloosheid, werk en OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 2006.

Immervoll, H., *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, IZA Discussion Paper no. 4627, Bonn, 2009.

Institut Nicis, *Nine good practices on active inclusion in Europe*, La Haye, 2009. Disponible sur : http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/practice/2008/09/nine-good-practices-def.pdf.

Martens, Y., Le contrôle des chômeurs est bel et bien une machine à exclure, *Le Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion*, no.61, pp.12-18, 2008.

Morissens, A. et Nicaise, I., *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources: First Semester Report 2006 (Belgium)*, 2006, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2006/first-semester-2006

Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S et Middleton, S., *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. A comparative study of 13 EU countries*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 144 p., 2004.

Parlement européen, *European Parliament resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market*, Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0371.

Réseau social européen, *Pathways to Activity: Active inclusion case-studies from the ESN policy and practice group 'active inclusion and employment'*, ESN, Brighton, 2009. Disponible sur : http://www.esn-eu.org/active-inclusion/index.htm.

Réseau social européen, *Realising potential: social services and active inclusion*, ESN, Brighton, 2008. Disponible sur : http://www.esn-eu.org/active-inclusion/index.htm.

Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts.

Réseau européen Anti-pauvreté, *'Active Inclusion': what is at stake? Policy realities and challenges*, EAPN Briefing, EAPN, Bruxelles, 2008. Disponible sur : http://www.eapn.eu/images/docs/eapnbriefingonactiveinclusion_en.pdf.

Steenssens, K., Degrave, F., Demeyer, B. et Vanregenmortel, T., *Leven (z)onder leefloon. Deel 1: onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 194 p., 2007.

Tempera et Agence Alter, *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechthebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject*, 2006, http://www.mi-is.be (22/04/2009).

Urbact II, *Active Inclusion: Synthesis of baselines,* 2008, Disponible sur : http://urbact.eu/fileadmin/general_library/Microsoft_Word_-_synthesis_on_Active_Inclusion_sept_09.pdf.

Van Mechelen, N. et Bogaerts, K., *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anvers, juin, 2008.

Vercauteren, L. et Daems, *Niet-gebruik van sociale zekerheid*, Universiteit Antwerpen, Departement Rechten, Vakgroep sociaal recht, Anvers, 142 p., 1995.

VVSG, *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, 2008, http://www.vvsg.be.

Wets, J., De Witte, H., Vanheerswynghels, A., Breauchesne, M.-N. et Olivier, M., *Werkloosheid en sociale bijstand:* communicerende *vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en instroom in de sociale bijstand. Syntheserapport*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 1998.

4. SANS-ABRISME ET EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT (94)

Ce chapitre se base sur l'important matériel qui a été développé sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (SAEL) dans le contexte de la MOC sociale. Les sections 4.1 (Sans-abrisme et exclusion liée au logement dans la MOC sociale de l'UE), 4.2 (L'ampleur et les causes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement au sein de l'UE), 4.3 (Eléments nécessaires pour prévenir et traiter le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement) et 4.4 (Eléments stratégiques clés) résument certaines leçons clés et les conclusions que l'on peut tirer sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. La section 4.5 se penche ensuite sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en Belgique. Enfin, la section 4.6 tire certaines conclusions et propose des recommandations pour le renforcement de l'action européenne sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement à l'avenir.

4.1 LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT (SAEL) CONSIDERES DANS LE CADRE DE LA MOC SOCIALE DE L'UE

4.1.1. Il n'y a pas de définition communément acceptée au sein de l'UE du terme SAEL

Il n'existe actuellement aucune définition communément admise au niveau de l'UE du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (SAEL). La typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, appelée « ETHOS », a été développée par la Fédération européenne d'Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA). Elle classe les personnes en fonction de leur situation de vie (95). Il existe quatre catégories conceptuelles : être sans abri (sans abri d'aucune sorte, dormant à la rue) ; être sans logement (disposant d'un endroit pour dormir, mais provisoirement hébergé dans des institutions ou foyers d'hébergement) ; en logement précaire (menacé d'exclusion sévère en raison de baux précaires, d'expulsions, violences domestiques) et en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans de conditions de surpeuplement sévère). Ces catégories conceptuelles sont à leur tour subdivisées en 13 catégories opérationnelles (96).

C'est sur cette approche qu'Edgar *et al* (2007) se sont basés pour proposer une définition harmonisée du « sans-abrisme » (cf. tableau 8).

(94) Nous tenons à remercier Bill Edgar pour sa contribution majeure à la rédaction de ce chapitre.
(95) http://www.feantsa.org/code/en/hp.asp.
(96) On peut les retrouver sur le site Web de la FEANTSA à l'adresse suivante : http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf.

TABLEAU 8 : PROPOSITION D'UNE DEFINITION HARMONISEE DU « SANS-ABRISME »

1	Personnes vivant dans la rue	1	Espace public/externe	Qui vivent dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui peut être défini comme local d'habitation
2	Personnes en hébergement d'urgence	2	Accueil de nuit	Personnes sans lieu de résidence habituel qui vont fréquemment d'un type d'hébergement à un autre
3	Personnes en foyer d'hébergement destiné aux sans-abri	3	Foyers d'hébergement d'insertion	Quand la durée du séjour est de moins d'une année[1]
		4	Logement provisoire	
		5	Hébergement de transition avec accompagnement	
		6	Hébergement ou refuge pour femmes	
4	Personnes vivant en institutions	7	Institutions de soins de santé	Restent plus longtemps que prévu par manque de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes vivant dans des structures non onventionnelles par manque de logement	9	Mobile homes	Lorsque l'utilisation de la structure est due au manque de logement et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne
		10	Construction non conventionnelle	
		11	Structure provisoire	
6	Personnes provisoirement hébergées dans un logement conventionnel, chez de la famille ou des amis (par manque de logement)	12	Logement conventionnel, mais qui n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne	Lorsque l'utilisation de la structure est due au manque de logement et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne

Source: Edgar et al, 2007.

4.1.2. Pourquoi la MOC sociale de l'UE considère ceci comme un problème majeur ?

Les premiers objectifs communs du Processus Inclusion sociale de l'UE (adopté par le Conseil européen de Nice en décembre 2000) étaient ambitieux et spécifiquement axés sur la nécessité de lutter contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (SAEL). Comme l'a rappelé Spinnewijn (2009) : « L'un des objectifs généraux adoptés étant d'assurer l'accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services pour tous, l'UE a accepté dans ce contexte de garantir l'accès à un logement décent et salubre. Comme un deuxième objectif général visait la réduction du risque

(97) La période d'un (1) an a été choisie afin de garantir la cohérence avec les recommandations UNECE/EUROSTAT pour le recensement.

d'exclusion, l'UE a également accepté l'élaboration de politiques destinées à prévenir les crises de vie telles que le sans-abrisme. Bien que le sans-abrisme ne figurait pas parmi les problèmes les plus importants, les objectifs communs ont fourni une base suffisamment solide pour permettre une intervention de l'UE ». En 2002, le tout premier *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* a souligné l'importance de « la garantie d'un bon logement pour tous » dans le cadre de laquelle « le développement de solutions intégrées visant à la fois la prévention et la lutte contre le sans-abrisme représente un autre défi essentiel pour certains pays » (Conseil, 2002). Dès le début du processus, le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ont ainsi été identifiés comme une priorité et ils n'ont en fait jamais cessé d'être considérés comme un problème majeur entre 2000 et 2010 (cf. Frazer, 2009).

Il existe un certain nombre de raisons sous-jacentes pour lesquelles le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ont bénéficié d'une priorité permanente au cours de la dernière décennie dans le cadre de la MOC sociale. Parmi elles :

- l'évidence croissante de la persistance des problèmes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans l'ensemble de l'UE;
- une prise de conscience croissante du fait que le caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale implique que la garantie d'un logement décent et abordable doit faire partie intégrante des stratégies nationales d'inclusion sociale, et ce, en même temps que l'accès à l'emploi, l'accès au revenu adéquat et l'accès aux autres services essentiels;
- étant donné que le sans-abrisme constitue l'une des formes de pauvreté et d'exclusion sociale les plus extrêmes, qu'il met les personnes en danger et qu'il leur porte gravement préjudice, et comme le droit à un logement décent constitue un droit fondamental de l'homme, toute initiative de l'UE visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale doit inévitablement leur accorder un niveau de priorité élevé;
- la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement peut également stimuler l'économie – par exemple :
  - étant donné que la pauvreté peut être due à des frais de logement élevés, qui peuvent à leur tour affecter la compétitivité économique (par exemple, les revendications salariales, la mobilité professionnelle, etc.), le traitement de ce problème peut avoir un effet positif aussi bien sur l'économie que sur la réduction de la pauvreté ;
  - étant donné que le manque de logements abordables constitue un facteur clé du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, il est nécessaire d'augmenter la production et la gestion du parc de logements, ce qui peut à son tour stimuler le PIB ;
- étant donné que le logement est également un bien social, l'évaluation (et la satisfaction) des besoins existant en matière de logement constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance dont l'impact se perçoit dans tous les aspects de la société (santé, bien-être, protection sociale, solidarité sociale, etc.).

4.1.3. Bref compte rendu des œuvres clés traitant du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans la MOC sociale

Le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement s'inscrivent de nombreuses façons différentes dans le travail et dans les activités de la MOC sociale. Par exemple :

- *les Plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale*: les problèmes relatifs au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement ont constitué, depuis 2001, un élément clé des PAN/inclusion successifs de nombreux Etats membres.
- *La Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri* : la FEANTSA a été l'un des groupes de base des réseaux européens travaillant sur les questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale à être financé par la Commission européenne dans le cadre de la MOC sociale (98). Parmi bon nombre d'autres activités, la FEANTSA a procédé régulièrement à l'analyse des PAN/inclusion des Etats membres, en prêtant une attention particulière à la question du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.
- *Etude européenne sur la mesure du sans-abrisme*: Edgar, W. Harrison, M., Watson, P. et Busch-Geertsema, V. (2007), *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Bruxelles : Commission européenne (DG de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Egalité des Chances).
- Le projet de l'UE « Progrès mutuels sur le sans-abrisme grâce au développement et au renforcement des systèmes d'information » (MPHASIS, 2007-2009) : http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/index.html.
- *Etude de l'UE sur les indicateurs*: lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, les dirigeants de l'UE ont invité les Etats membres à rendre compte dans leurs PAN/inclusion de la qualité et des coûts des logements, ainsi que du problème du sans-abrisme et d'autres problèmes de précarité liée au logement. Dans la pratique, l'absence de tout indicateur communément admis en matière de logement a toutefois fait que beaucoup de PAN/inclusion n'ont jusqu'à ce jour pas traité du tout ou pas de manière satisfaisante cette dimension essentielle de l'inclusion sociale. Une avancée majeure a été faite au cours de la seconde moitié de l'année 2009, lorsque le Comité de Protection sociale de l'UE et son Sous-groupe Indicateurs ont finalement réussi à élaborer et à adopter des indicateurs communément admis, ainsi que des statistiques de base liées aux frais de logement, aux ménages surpeuplés et à la qualité du logement (voir ci-dessous, Section 4.4.3).
- Un certain nombre de projets d'échanges transnationaux axés sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ont été soutenus durant le processus, par exemple le projet « COOP » qui a étudié la façon dont les différents pays et villes traitaient

(98) D'autres réseaux financés par l'UE, comme le Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN), la Fondation européenne des enfants de la rue (European Foundation for Street Children), le Réseau social européen (ESN) et les Eurocities ont également apporté leur précieuse contribution par rapport au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement. Pour plus d'informations concernant les réseaux financés par l'UE, voir le site Web de la Commission européenne (Direction générale « Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances »).

avec succès la question du sans-abrisme ou encore, le projet « Renforcer l'Inclusion – Accès au logement et à l'inclusion des immigrés en Europe » (99).

- *Examens par les Pairs européens du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement* : 4 examens par les pairs ont été organisés au niveau de l'UE dans le domaine du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. Pour un rapport détaillé à ce sujet, cf. : Vranken, 2004; Meert, 2005; Edgar, 2006; Edgar, à paraître.
- *Conférence de consensus*: en 2007, la France a organisé la première conférence nationale de consensus sur le sans-abrisme, servant de base au développement d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme et développant un modèle que FEANTSA a promu par la suite au niveau de l'UE (100).
- *Evénements européens annuels sur la pauvreté et l'exclusion sociale* organisés par la Commission européenne et les Présidences de l'UE : la question du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement a été régulièrement mise en évidence lors de Tables rondes européennes sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale et lors de Réunions de l'UE sur les Personnes vivant en Situation de Pauvreté.
- *Année thématique 2009* : tout au long de l'année 2009, les activités de la MOC sociale ont été majoritairement axées sur la question du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, ce qui a engendré un travail considérable pour un vaste éventail d'acteurs.
- *Année européenne 2010* : répondre aux besoins du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement a été reconnu comme un domaine politique prioritaire pour l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.1.4. Ce que la dimension de l'UE apporte aux actions des pays

L'expérience acquise au cours de la dernière décennie a clairement démontré que la dimension de l'UE a apporté une plus-value considérable à l'action menée dans beaucoup d'Etats membres en vue de combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Par exemple :

- elle a augmenté la prise de conscience et la compréhension des problèmes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans son propre droit et en tant qu'élément clé pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale d'une manière plus générale ;
- elle a fait avancer le débat sur les définitions du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement ;

(99) De plus amples informations sur "COOP" sont disponibles sur : http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Housing/Housing_policy/Homelessness/COOP-project_1013.html.
Pour des informations sur "Renfocer l'Inclusion", cf. http://buildinginclusion.oberaxe.es/en/home/index. Sur le site Web du projet Renforcer l'Inclusion, voir aussi la page sur les « Contributions ».

(100) Pour plus d'informations sur la conférence de consensus de 2007, cf. : http://sans-abri.typepad.fr/. Pour des informations sur la « Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme » de décembre 2010, cf. le site Web de FEANTSA : http://www.feantsa.org/code/en/hp.asp.

- elle a permis un échange considérable de connaissances et de bonnes pratiques par rapport à différents aspects du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement;
- elle a engendré une augmentation de la collecte de données comparables, ce qui a optimisé l'analyse et le suivi ;
- elle a favorisé un certain nombre d'études comparatives importantes sur la question du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement que les Etats membres peuvent utiliser pour élaborer de meilleures politiques ;
- elle a encouragé les Etats membres à associer un vaste éventail d'acteurs, surtout des personnes ayant acquis de l'expérience dans le domaine du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de leurs politiques ;
- elle a sensibilisé de nombreux Etats membres (particulièrement par le biais des PAN/inclusion) à la nécessité d'une approche plus stratégique basée sur des politiques plus globales et plus intégrées ;
- elle a contribué à souligner la nécessité de mettre l'accent sur la prévention, ainsi que sur l'atténuation des problèmes.

4.2. L'AMPLEUR ET LES CAUSES DU SANS-ABRISME ET DE L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT DANS L'ENSEMBLE DE L'UE

Pour optimiser la compréhension du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, le problème doit être abordé comme un état de vulnérabilité par rapport au marché du logement. Les marchés du logement de l'UE sont dominés (bien qu'à des degrés variés) par des propriétés privées et des structures de marché d'offre et d'attribution. Le *modèle structure-agence* (cf. tableau 9) fournit un cadre utile pour la compréhension des facteurs menant à la vulnérabilité par rapport au marché du logement (Neale, 1997).

TABLEAU 9 : LE MODELE STRUCTURE-AGENCE DES CAUSES DE LA VULNERABILITE SUR LE MARCHE DU LOGEMENT

Cause	Facteur de vulnérabilité	Exemple
Structurelle	Processus économiques	Demande du marché du travail/chômage
	Processus du marché du logement	Disponibilité des/accès aux logements abordables
	Protection sociale/bien-être	Soutien destiné aux groupes vulnérables et à faible revenu
	Citoyenneté	Base législative pour l'inclusion active des immigrants
Institutionnelle	Services de base disponibles	Capacité de fourniture de services
	Mécanismes d'attribution	Accès aux services de base
	Manque de coordination entre les services de base existants	Coordination politique et opérationnelle entre les services de base
	Procédures institutionnelles	Procédures de libération de prison et d'autres institutions
Relationnelle	Statut familial	Structures d'aide
	Situation relationnelle	Marié, célibataire
	Echec relationnel	Divorce, violence, veuvage
Personnelle	Handicap/maladie de longue durée	Trouble d'apprentissage/maladie mentale
	Acquis éducatif	Faible acquis éducatif
	Dépendance	Toxicomanie/alcoolisme
	Âge/Sexe	Cycle de vie/sexe

Source: Edgar et Meert, 2005.

La pauvreté est un déterminant majeur de la vulnérabilité sur le marché du logement, surtout, lorsque l'offre de logements sociaux s'avère limitée. C'est pour cette raison que l'Union européenne produit des chiffres relatifs au risque de pauvreté ventilé par le statut d'occupation du logement (une distinction est faite entre la pleine propriété, les propriétaires qui paient encore une hypothèque, les locataires au prix du marché, et les locataires de loyers subventionnés ou exemptés de loyer) et qu'elle a en 2009 accepté un indicateur relatif aux personnes vivant dans des ménages dont les frais de logement sont très élevés (voir Section 4.4.3) (101). Si la

(101) La liste la plus récente des indicateurs communément admis par la Commission européenne et l'ensemble des 27 Etats membres pour le suivi de la MOC sociale a été adoptée par le Comité de Protection sociale de l'UE (CPS) au cours de la seconde moitié de l'année 2009. Cette liste inclut quatre portfolios d'indicateurs et d'informations contextuelles : un pour la MOC sociale en général (portfolio général) et un pour chacun des trois volets sociaux (portfolios inclusion sociale, pensions et santé). Pour chaque indicateur, il fournit la définition convenue ainsi que les ventilations socio-démographiques. Cf. : Commission européenne, 2009. Les valeurs nationales de ces indicateurs et ventilations sont disponibles pour les différents pays de l'UE sur le site Web d'Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes :
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

disponibilité des logements sociaux loués constitue un facteur de distinction entre les Etats membres de l'UE, elle n'offre toutefois pas une explication adéquate pour les différences en matière de sans-abrisme dans les pays dotés de régimes de protection sociale différents (Stephens et Fitzpatrick, 2007, Edgar *et al*, 2004).

L'aptitude de l'Etat local à répondre aux besoins des groupes vulnérables se manifeste clairement dans la capacité et la disponibilité géographique des services de base et des mécanismes d'attribution qui contrôlent l'accès à ces biens sociaux. De même, les procédures institutionnelles relatives à la réhabilitation et à la réinsertion des personnes dans la société sont des éléments clés qui influent sur la vulnérabilité et le risque du sans-abrisme. Une étude à ce sujet a par exemple démontré qu'un pourcentage élevé de sans-abri avait récemment séjourné en milieu carcéral (Dyb, 2007 ; Fitzpatrick Associates, 2006).

La personnalité de l'individu est indubitablement un prédicateur clé du risque de vulnérabilité sur le marché du logement. Le manque de soutien social et la situation familiale constituent en eux-mêmes des facteurs significatifs. Dans ce contexte-ci, l'impact des facteurs démographiques (connus en tant que « deuxième transition démographique ») engendre une augmentation des mono-ménages (surtout, dans les grandes agglomérations où le marché du logement est encore plus limité) et des ménages de personnes âgées. Les ménages de ce genre, qui s'appuient sur un seul revenu, ont plus de mal à faire face aux frais de logement ou aux évènements inattendus de la vie (p. ex., une maladie ou une perte temporaire de revenu). Une étude sur les causes du sans-abrisme et sur le profil de la population sans-abri a démontré clairement et de façon appropriée l'importance de l'échec relationnel (et en particulier de la violence domestique), ainsi que celle des facteurs liés à la capacité personnelle (p. ex., le comportement de dépendance est souvent lié à la maladie mentale) dans la prévision du risque de sans-abrisme existant parmi la population.

Les ménages se réfèrent aux endroits où ils vivent par le biais d'un processus de mobilité résidentielle et de choix résidentiel. Le modèle de la mobilité et du choix résidentiels peut être analysé en utilisant l'approche (ou la « théorie ») du cycle de vie. La nature de cette mobilité et de ce choix résidentiels est étroitement prescrite pour certains ménages et on peut dire qu'elle l'est encore plus pour tous les ménages à certaines étapes de leur cycle de vie. Pour comprendre la vulnérabilité sur le marché du logement, il est donc utile de disposer d'une analyse du parcours de vie. L'approche du cycle de vie est développée et appliquée dans le cadre de multiples disciplines universitaires et elle est basée sur un certain nombre de principes fondamentaux. L'objectif est d'examiner les évènements de vie individuels, ainsi que la structure des trajectoires de vie dans le contexte des processus sociaux qui engendrent ces événements ou trajectoires (Golledge et Stimson, 2006). L'approche souligne aussi que le développement personnel est intégré dans, et influencé par les conditions et les évènements liés à la période historique et à l'emplacement géographique dans lesquels la personne vit. Deuxièmement, il est supposé que certaines périodes de la vie, comme l'enfance et l'adolescence, influen-

cent les positions, rôles et droits dans la société et que ces droits peuvent être fondés sur des définitions d'âge culturellement partagées (Hagestad et Neugarten, 1985).

Elder (1985) fait observer que le temps peut également être envisagé comme une succession de transitions qui sont édictées au fil du temps. Une *transition* est un changement ou un évènement de vie discret (p. ex., du célibat au mariage), tandis qu'une *trajectoire* est un enchaînement d'états reliés entre eux dans un système défini de comportement ou d'expérience (p. ex., l'éducation et la carrière professionnelle). La perspective du cycle de vie met l'accent sur la façon dont les transitions, les voies et les trajectoires sont socialement organisées. Les transitions aboutissent généralement à un changement de statut, d'identité sociale et de rôle. Alors que les trajectoires sont des configurations à long terme de stabilité et de changement ; elles peuvent inclure de multiples transitions.

Les explications relatives à la mobilité et au choix résidentiels ont utilisé le concept du cycle de vie pour structurer les décisions des ménages individuels par rapport à leurs besoins, leurs aspirations et leurs ressources en matière de logement. Les modèles classiques de mobilité résidentielle (Rossi, 1955) décrivent une analyse comportementale du choix résidentiel qui s'articule autour des principales étapes du cycle de vie. L'hypothèse conceptuelle et l'évidence empirique suggèrent que les points de déclenchement relatifs à la mobilité résidentielle sont liés à des tensions associées aux besoins de logement changeants qui se produisent au cours d'un cycle de vie. Il est démontré que ces points de transition dans le cycle de vie sont également des points de vulnérabilité en fonction des circonstances économiques et sociales et de l'historique résidentiel (Clarke et Davies-Withers, 2007).

Le tracé des ménages individuels à travers le parc des logements est également influencé par des changements sociétaux plus vastes, comme l'incidence accrue des divorces, des remariages et des ménages recomposés de fait, ainsi que par les transitions de la vie et par les marchés locaux du logement. De même que les points de transition dans le parcours de vie sont utilisés pour expliquer les modèles résidentiels, la notion des trajectoires a également été utilisée pour détailler les « carrières de logement » (Kendig, 1984), et ce, en tant que principe organisateur permettant d'étudier les interactions entre les choix de logement et la composition familiale du ménage, reliant ainsi les décisions d'occupation du logement au cycle de vie.

D'une façon similaire, Chamberlain et MacKenzie (2003) identifient différentes voies conduisant au sans-abrisme. Celle de la « jeunesse » est axée sur les adolescents contraints de quitter leur milieu familial avant de s'être assuré un revenu indépendant ou une position sur le marché du travail. Ils identifient trois voies conduisant au sans-abrisme adulte. La première est celle de la « carrière de la crise du logement ». Elle attire l'attention sur le fait que pour bon nombre d'adultes, c'est la pauvreté, et l'accumulation des dettes, qui étaient le glissement vers le sans-abrisme. Il n'existe pas de phase « in » et « out » dans la carrière de la crise du logement. La

perte de leur logement soumet les adultes à une rupture brutale entraînant généralement l'aggravation de leurs problèmes. La deuxième voie identifiée parmi la population adulte réfère à l'échec familial, et plus particulièrement à celui qui résulte de la violence domestique. La troisième voie menant à l'itinérance adulte est celle de la transition du sans-abrisme de la jeunesse au sans-abrisme adulte. La notion de la carrière du sans-abrisme est également utilisée pour refléter la progression du sans-abrisme occurrent à la suite d'une crise ou d'un point de transition vers une situation que l'on peut qualifier d'itinérance chronique ou de longue durée.

La base législative et la gouvernance de la collecte de données sur le sans-abrisme ne sont que faiblement développées dans la plupart des pays. Il s'ensuit que la responsabilité de la collecte des données sur le sans-abrisme n'est souvent pas clairement établie ou coordonnée. En l'absence d'une définition systématique et consensuelle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement à travers l'Europe, il s'avère impossible de quantifier avec exactitude l'ampleur et le profil du sans-abrisme. La nature des services destinés aux sans-abri varie par ailleurs selon les pays, de même que la nomenclature et la définition de l'offre ; il est par conséquent difficile d'obtenir une image comparable unique pour les services de base, tels que les centres d'accueil de nuit d'urgence et les foyers de sans-abri (cf. Edgar *et al*, 2007). Certaines tendances clés se dégagent toutefois quant au niveau du sans-abrisme (Edgar, 2009) et au profil du sans-abrisme (Frazer et Marlier, 2009).

Dans les Etats membres pour lesquels des données sont disponibles (Edgar, 2009), l'estimation est qu'un total de 27.500 personnes dorment chaque nuit dans la rue (d'après les données de 14 pays (102) et que 51.500 autres sont hébergées dans des centres d'accueil de nuit d'urgence (d'après les données de 15 pays (103)). Des informations provenant de 18 pays (104) indiquent qu'il y a encore 111.000 places supplémentaires disponibles dans les foyers pour les sans-abri. En utilisant les taux de prévalence basés sur ces informations, on peut estimer le nombre des sans-abri dormant dans la rue, et ce, n'importe quelle nuit de l'année, dans toute l'Union européenne à 410.000. Des recherches menées aux Etats-Unis (Burt et Cohen, 1989 ; Culhane *et al*, 1994) ont établi que cela correspondait à un taux de prévalence de 4,1 millions de personnes touchées chaque année par le sans-abrisme. (Une première qualification à prendre en compte par rapport à cette figure est que, même si elle a été élaborée à partir des catégories ETHOS fondées sur les données les plus récentes disponibles dans chaque pays, elle devrait, comme toute statistique estimée, être traitée avec prudence et être utilisée comme base de débat plutôt que

(102) Les données ne sont pas disponibles pour : la Bulgarie, Chypre, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et Malte.

(103) Les données ne sont pas disponibles pour: la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, Malte.

(104) Les données ne sont pas disponibles pour : la Bulgarie, Chypre, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg, la Roumanie, la Slovaquie, Malte.

pour l'élaboration des politiques. Une seconde qualification réfère à la pertinence de l'utilisation d'études américaines qui n'ont pas été testées en Europe. Les deux qualifications sont clairement valables et elles soulignent la nécessité pour l'UE d'améliorer les systèmes en place plutôt que d'œuvrer à l'aveuglette).

Culhane *et al* (1994) démontrent que si, un jour arbitraire, 0,1 % de la population de la ville de New York est sans-abri, 1 % de la population (c'est-à-dire 10 fois plus) se retrouve à un moment ou un autre en situation de sans-abrisme lorsqu'on considère une période d'une année, et ce, avec des fractions plus importantes sur des périodes plus longues. De plus, le taux de rotation des sans-abri suggère que les échantillons instantanés sont composés de manière disproportionnée de personnes connaissant de longues périodes de sans-abrisme. Cette distorsion de composition surestime par conséquent la prévalence des problèmes personnels par rapport aux facteurs structurels du marché du logement. L'optimisation de la disponibilité des données aux Etats-Unis a engendré une compréhension approfondie des différences entre le sans-abrisme chronique, épisodique (ou répétitif) et transitoire. Cela a entraîné à son tour un changement d'approche politique désormais orientée vers un « programme de relogement rapide » (Culhane, 2008).

Les données indiquent également que le profil des sans-abri varie à travers l'Europe quant aux caractéristiques démographiques et de nationalité clés, mais que ce profil est en train de changer dans de nombreux pays. Alors que la catégorie prédominante des sans-abri est composée d'hommes célibataires d'âge moyen, on constate une nette augmentation de la proportion des femmes, des jeunes et des familles avec des enfants. Si la majorité des sans-abri est en outre un faible niveau d'éducation et sont sans emploi, on remarque une proportion croissante de personnes professionnellement actives (bien qu'il s'agit généralement d'un emploi à temps partiel et faiblement rémunéré) et ayant bénéficié d'un niveau d'éducation plus élevé. Bien que la plupart des sans-abri est des citoyens nationaux, il y a dans de nombreux pays de l'UE (surtout dans l'UE des 15) une proportion croissante d'immigrants, tant parmi les sans-abri de la rue, que chez les utilisateurs des services destinés aux sans-abri (dans certains pays, ils constituent même la majorité).

4.3. ELEMENTS NECESSAIRES POUR PREVENIR ET POUR COMBATTRE LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT

4.3.1. Cadre de gouvernance

Le locus de responsabilité des politiques, des programmes et des stratégies relatifs au sans-abrisme diffère entre les Etats membres. De plus, la relation entre les politiques relatives au sans-abrisme et au logement d'une part et les politiques d'aide ou de protection sociale d'autre part varie également à travers l'Europe. C'est pourquoi les administrations nationales, régionales et locales ont toutes un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des stratégies. Il semblerait toutefois que l'action régionale et locale dépende du gouvernement local pour établir le

cadre stratégique avec le financement et les avis appropriés. Cela implique que le gouvernement considère le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement comme une question prioritaire, et ce, dans le cadre d'une volonté politique.

Alors que dans la plupart des pays, les politiques sont déterminées au niveau national, la responsabilité de leur mise en œuvre relève généralement du niveau local. Compte tenu de l'éventail de facteurs sous-jacents à la vulnérabilité du marché du logement, les politiques visant à aborder le problème du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement devront s'allier à une série d'intérêts départementaux au sein du gouvernement. L'élément clé de l'élaboration des politiques relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement dans les pays ayant développé des stratégies nationales s'est avéré être la coordination des principaux départements (p. ex., les ministères du Logement, de l'Environnement, du Gouvernement local, des Affaires sociales, de la Santé et de la Justice) associée à une responsabilité centrale clairement établie par rapport à l'action. Cette responsabilité varie à travers l'Europe – p. ex., en Finlande et en Irlande, elle relève du ministère de l'Environnement ; en Suède et au Danemark, du ministère des Affaires sociales et au Royaume-Uni et en Norvège, du ministère du Gouvernement local.

Etant donné que la responsabilité de la mise en œuvre des politiques relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement relève du niveau local, la relation centrale-locale et la décentralisation constituent un enjeu majeur nécessitant une coordination verticale entre les différents niveaux gouvernementaux. Ici, l'aspect le plus significatif requiert des procédures de financement transparentes. La décentralisation est cependant trop souvent entourée d'opacité quant au financement de contrepartie ou à l'augmentation des ressources pour mettre en œuvre les objectifs stratégiques des politiques relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement.

En plus d'assurer le niveau de financement approprié des politiques, la coordination entre les niveaux gouvernementaux exige aussi l'engagement des autorités locales à l'égard du développement et du suivi des objectifs stratégiques, ainsi que des conseils et des mesures visant à améliorer la capacité des acteurs locaux à fournir des politiques. Un certain nombre de pays disposent de bonnes pratiques concernant ces questions. L'Irlande et le Portugal ont développé des approches de réseautage local – des forums locaux sur le sans-abrisme en Irlande et des partenariats locaux d'inclusion sociale au Portugal. La Norvège a fourni des fonds spécifiques gérés par la Banque de l'Habitat et l'Agence exécutive de Protection sociale pour renforcer les capacités locales et les examens par les pairs locaux. L'Angleterre a développé le concept des « champion authorities » soutenues par des documents contenant des recommandations en matière de bonnes pratiques (105). Aux Pays-Bas, le ministère de la Santé, des Affaires sociales et des Sports a coopéré avec les quatre villes principales (stratégie G4) pour élaborer une stratégie relative au sans-

(105) Pour plus d'informations concernant ces pratiques (sous-)nationales, voir : Edgar (2009).

abrisme. En Finlande, le ministère de l'Environnement finance la Fondation Y pour intervenir en tant que facilitateur auprès des autorités locales dans la fourniture de logements subventionnés.

4.3.2. Définition du problème

Une compréhension consensuelle de la nature du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement est indispensable pour la bonne coordination de l'élaboration des stratégies et de l'évaluation des politiques. La typologie ETHOS du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (voir ci-dessus) a fourni une base de discussion utilisée dans toute l'Europe. Alors que seul un petit nombre de pays optent pour les vastes définitions relatives à ETHOS, bon nombre d'autres pays ont adopté une définition plus étroite, basée sur les catégories ETHOS, qui donne la priorité au sans-abrisme plutôt qu'à l'exclusion liée au logement. Ce fut pour cette raison que l'étude « Mesurer le sans-abrisme en Europe » (Edgar *et al*, 2007) a suggéré une définition harmonisée du sans-abrisme.

Il peut y avoir différentes raisons pour lesquelles les pays préfèrent une définition plus étroite axée sur le sans-abrisme plutôt que sur l'exclusion liée au logement. Cela peut être partiellement dû à un manque de priorité politique accordée à la question. Cela peut également être dû à la perception du sans-abrisme comme une question de bien-être social plutôt que de logement et d'une compréhension globale de la nature du problème, qui est plus axée sur la pathologie personnelle que sur les facteurs structurels et institutionnels. Dans le cadre de la réalisation de l'objectif d'inclusion sociale visant à assurer l'accès à un logement décent et abordable, une définition du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement reconnaissant qu'un logement précaire et inadéquat constitue un élément d'exclusion et de privation s'avère essentielle pour permettre l'élaboration de politiques factuelles dans chacun des Etats membres. Une utilisation plus systématique et plus cohérente de la définition ETHOS dans l'ensemble de l'UE permettrait d'améliorer la compréhension et de procéder à des comparaisons internationales plus approfondies.

4.3.3. Analyse du problème

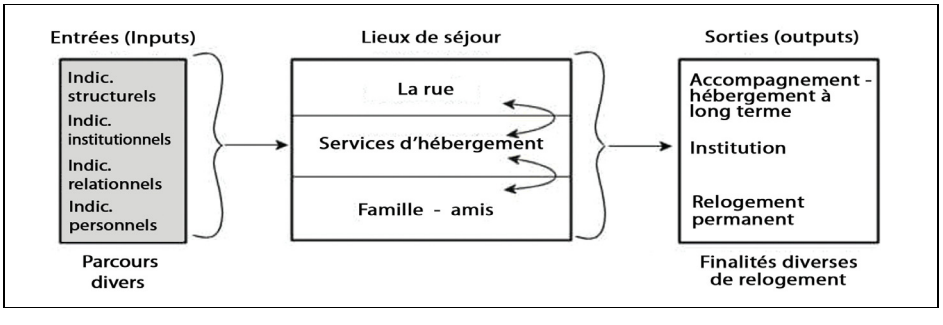
L'élaboration de stratégies appropriées requiert impérativement que les politiques relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement reposent sur des bases factuelles. L'établissement de rapports et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques requièrent également une solide analyse de données liée aux principaux objectifs stratégiques. L'étude « Mesurer le sans-abrisme » (Edgar *et al*, 2007) a proposé l'adoption d'une Stratégie d'information du suivi des sans-abri et identifié une méthodologie pour y parvenir. Le projet MPHASIS (106) (de 2007 à 2009) dans

(106) MPHASIS signifie « Progrès mutuels sur le sans-abrisme en améliorant et en renforçant les systèmes d'information » (Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems). Pour plus d'informations :
http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/index.html.

lequel 20 pays étaient impliqués (19 pays de l'UE et la Norvège), a testé les recommandations clés de l'étude, recommandations qui se sont essentiellement révélées pertinentes pour renforcer les capacités de collecte et d'analyse de données (Edgar et Marlier, 2009). L'approche conseillée était en effet fondée sur la compréhension des bonnes pratiques déjà en vigueur dans un certain nombre de pays.

Edgar *et al* (2007) insistent sur la nécessité de disposer d'indicateurs d'entrée, des indicateurs de « système » et des indicateurs de sortie (cf. figure 4). Ils utilisent cette compréhension pour accentuer le besoin d'avoir, à chaque étape, recours à différentes sources d'information. Les informations relatives aux indicateurs d'entrée dépendent principalement de l'usage optimisé des sources de données administratives. Par exemple, la compilation plus systématique des informations liées à la libération et au logement des prisonniers, ainsi que des dossiers judiciaires relatifs aux procédures d'expulsion. Edgar *et al* (2007) détaillent une méthodologie pour l'amélioration de la capacité d'information du système des sans-abri par le biais du maintien des bases de données sur les fournisseurs de services et par la vérification de la gestion des données des clients conservées par les fournisseurs de services aux fins d'élaborer des politiques. Ces approches ont été testées dans cinq pays dans le cadre du projet MPHASIS et cela a permis d'identifier un certain nombre de problèmes liés à la mise en œuvre de ces méthodes. Pour ce qui est des indicateurs de sortie, des informations sur la fourniture d'aide aux personnes et sur les clients qui bénéficient d'une aide au logement dans cet hébergement afin de pouvoir vivre de façon indépendante dans la société sont requises. Il est également nécessaire de développer des critères d'évaluation des politiques dans les situations où des sans-abri ont été relogés dans des logements permanents (avec ou sans soutien). Alors qu'il existe des bonnes pratiques dans ce domaine dans un petit nombre de pays (p. ex ; aux Pays-Bas, au Royaume-Uni), c'est un aspect de l'analyse politique qui demeure encore à l'état embryonnaire.

FIGURE 4 : INDICATEURS DES PARCOURS DES SANS-ABRI DANS LE SYSTEME



Source: Edgar et al 2007.

4.3.4. Stratégie

Si seule une minorité (environ 10 au total) des 27 Etats membres a développé des stratégies nationales relatives aux sans-abri, des stratégies ont toutefois été adoptées dans certaines grandes régions de divers pays à structure fédérale. Dans tous les cas, ces stratégies ont reconnu le caractère multidimensionnel du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement et ont impliqué une série de départements gouvernementaux clés dans leur développement (voir projet MPHASIS, *Op. Cit.*; cf. aussi : Edgar *et al*, 2007; Frazer et Marlier, 2009).

Il a été avancé (Edgar *et al*, 2007) que, dans le cadre de la MOC sociale de l'UE, les gouvernements nationaux et locaux devraient développer des stratégies visant à :

- prévenir le sans-abrisme ;
- lutter contre les causes du sans-abrisme ;
- réduire le niveau du sans-abrisme ;
- réduire les effets négatifs sur les sans-abri et leur famille ; et
- s'assurer que les anciens sans-abri puissent assumer un logement indépendant permanent.

Là où les stratégies (nationales) relatives aux sans-abri ont été adoptées, la prévention bénéficie d'une attention croissante, même si les approches préventives varient (voir ci-dessous). L'accent est de plus en plus mis sur l'élimination de certains aspects du sans-abrisme – dormir à l'extérieur (dans la plupart des stratégies) ou le sans-abrisme de longue durée (Finlande, Irlande). Un certain nombre de stratégies incluent des objectifs relatifs à la nature et à la qualité de l'hébergement et/ou des services destinés aux sans-abri (par exemple au Danemark, en Finlande, en Norvège, en Irlande, aux Pays-Bas).

Un examen approfondi des stratégies relatives aux sans-abri en Europe (Edgar, 2009) révèle que la majorité des stratégies nationales ont adopté un nombre limité de cibles clés liées à la preuve par sondage et qu'il existe une source de preuves identifiée qui sera utilisée pour assurer au fil du temps le suivi de la mise en œuvre de ces objectifs. Il apparaît également que la détermination d'un délai approprié ou réaliste constitue un aspect clé du suivi des processus. Plusieurs pays se sont par exemple engagés à réaliser des objectifs spécifiques dans un délai bien déterminé – mettre fin aux situations contraignant les gens à dormir dans la rue (Irlande, d'ici 2012), mettre fin au sans-abrisme de longue durée (Finlande, d'ici 2015), faire en sorte que tous les sans-abri se voient attribuer un logement permanent dans un délai raisonnable (Ecosse, 2011). D'autres pays se fixent des objectifs plus limités. Par exemple aux Pays-Bas, où la « stratégie G4 » (c'est-à-dire une stratégie portant sur les 4 villes les plus importantes du pays) vise à réduire de 50 % le taux d'expulsion en trois ans ; la stratégie norvégienne vise un objectif similaire et s'engage à faire en sorte que d'ici la fin de la période couverte par la stratégie, plus personne ne doive séjourner dans un hébergement provisoire à sa sortie de prison (pour une discussion détaillée des divers problèmes liés à l'établissement des objectifs, voir Marlier *et al*, pages 201-217).

4.3.5. Organisation et mise en œuvre

Le fait que la mise en œuvre ait lieu au niveau – local – approprié et que les instruments mis en place soient efficaces constitue des éléments clés de la politique. Cela signifie que les autorités et les acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre ont la capacité de répondre aux besoins des sans-abri et de réaliser les objectifs de la politique. « Avoir la capacité » implique que les autorités locales disposent de ressources suffisantes – c'est pourquoi la responsabilité décentralisée requiert des ressources subventionnées du gouvernement central pour satisfaire à la demande. Une capacité de prestataires de services est également requise pour assurer une mise en oeuvre efficace – notamment, un secteur d'ONG comprenant des organisations dont l'expérience et la structure de gestion permettent de fournir des services obtenus avec des fonds publics. Dans la plupart des nouveaux Etats membres, cette capacité d'ONG a mis quelque temps à se développer et elle a requis un engagement aussi bien national qu'européen. L'implication des ONG internationales peut fausser le regard sur le développement local (voir Hradejký, 2008 ; Salamon et Anheier, 2006). Alors que les ONG internationales peuvent contribuer à l'accélération du développement de la capacité des ONG locales, elles peuvent aussi altérer le financement public et influencer la coopération entre les ONG. L'efficacité des prestations exige aussi la présence d'un personnel professionnel et expérimenté au sein des structures d'encadrement appropriées (Donabedian, 1982).

4.3.6. Mécanismes de contrôle et de suivi

Alors qu'il faut des preuves pour développer des stratégies et déterminer des cibles appropriées permettant d'atteindre des objectifs politiques, certaines données s'avèrent également nécessaires pour contrôler et évaluer les politiques et pour assurer le suivi des progrès accomplis par les organisations qui utilisent des fonds publics aux fins de réaliser ces objectifs politiques. L'élaboration d'un système d'information pour le suivi des sans-abri vise la mise en place d'un mécanisme et l'établissement de la responsabilité assurant la disponibilité des données exigées dans les délais et les formats requis permettant de faire le compte rendu des politiques. Comme mentionné ci-dessus, les stratégies relatives aux sans-abri devraient préciser un délai approprié dans lequel le suivi des objectifs doit avoir lieu.

On distingue divers mécanismes de contrôle dans les pays disposant de stratégies relatives aux sans-abri. Tout d'abord, la fourniture d'informations par les ONG peut constituer une condition de financement au cours du processus d'attribution ; c'est sur cette base que des informations sur le programme « Supporting People » (soutenir les gens) sont par exemple fournies en Angleterre (107). Deuxièmement, les autorités locales sont tenues de donner du feed-back au gouvernement central sur les indicateurs clés du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement ; ainsi, le système d'information norvégien KOSTRA (« *KOmmune-STat-RApportering »,* soit le « Rapport Municipalité-Etat »), qui gère les données municipales, dispose de cinq

(107) Cf. site Web : http://www.spclientrecord.org.uk/.

domaines d'indicateurs, incluant le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Troisièmement, l'autorité stratégique peut créer un comité central chargé d'assurer le suivi en continu de la stratégie. En Ecosse, par exemple, toutes les parties prenantes clés sont représentées dans le Groupe de suivi des sans-abri, qui rapporte directement au ministre. En France, « *l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* » fournit une base pour la coordination de la recherche statistique sur les sans-abri. Et enfin, les forums locaux pour les sans-abri fournissent une base pour la collecte d'informations et le compte rendu politique. En Irlande et au Portugal, des réseaux locaux d'intervenants fournissent une plate-forme d'information sur le sans-abrisme incluant des enquêtes locales relatives aux sans-abri.

4.4. ELEMENTS STRATEGIQUES CLES

Les gouvernements disposent d'un éventail d'instruments politiques pour assurer que les citoyens aient accès à un logement décent et abordable et que les personnes vulnérables sur le marché du logement soient aidées et protégées. Bemelmans-Videc *et al* (1998) présentent une typologie en trois volets des instruments politiques basés sur le degré de contrainte imposée aux groupes cibles qui peut être résumée de la façon suivante :

- Les instruments de réglementation (bâtons) : il s'agit d'instruments hautement contraignants sur le plan du choix.
- Les instruments économiques (carottes) : moyennement contraignants par rapport au choix.
- Les instruments d'information (sermons): c'est-à-dire des outils qui fournissent des informations sur les implications des choix.

Ce serait aller au-delà du champ d'application de ce chapitre que d'aborder ici l'éventail d'instruments utilisés dans ces domaines par rapport aux politiques du logement, des affaires sociales et du sans-abrisme afin de prévenir et de combattre l'exclusion liée au logement. Voici pourquoi les sections suivantes présentent un compte rendu de certains aspects politiques.

4.4.1. Politiques visant à prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

a) Politiques liées au logement

Une offre adéquate de logements abordables, dont l'accès est contrôlé soit par les mécanismes du logement social, soit par la réglementation du secteur locatif privé, constitue une condition essentielle (mais pas toujours suffisante) pour prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. La plupart des pays à travers l'UE disposent d'un secteur locatif relativement restreint (et souvent en baisse) qui est contrôlé par des politiques et des organismes publics. Comme l'accès à la propriété n'est pas à la portée de la plupart des personnes à faible revenu ou précaire, le secteur locatif privé est de plus en plus considéré par les gouvernements de l'UE

comme étant un élément crucial au sein de l'offre des services de logement pouvant fournir des habitats abordables aux ménages à risque, ou en situation de sans-abrisme (O'Sullivan et de Decker, 2007).

Comme l'observent Carr *et al* (2007, page 122), « même si c'est un lieu commun de dire que le secteur locatif privé est déréglementé et libéralisé, les types de contrôle et de réglementation qui existent dans ce secteur ont été dispersés par les contrôles portant sur les allocations de logement, la qualité des biens et, dans une moindre mesure, la sécurité d'occupation ». Dans les Etats membres, la réglementation du secteur locatif privé a lieu en fonction de différents aspects de la politique. Premièrement, de nombreux pays exigent, pour la mise en location d'une habitation, que le propriétaire soit enregistré, ceci, afin de garantir que les normes minimales en vigueur pour les logements soient respectées. Une telle réglementation légale reflète différents aspects de la gestion des logements. Deuxièmement, les groupes vulnérables sont protégés par la réglementation relative aux logis à occupation multiple (c'est-à-dire, des habitations occupées par trois personnes ou plus, non-parentes. Troisièmement, les critères physiques des logis loués sont réglementés conformément aux normes minimales de qualité des logements.

b) Politiques sociales

Le « logement avec soutien communautaire », c'est-à-dire la fourniture d'une aide aux personnes vivant dans leur propre habitation, et le « logement-passerelle » (éventuellement construit à cet effet) sont des instruments de politique dans certains pays, depuis le processus de désinstitutionnalisation dans le courant des années 1980 (Edgar *et al*, 2000). Pendant ce temps, des travaux de recherche approfondie ont été effectués pour étudier l'efficacité du soutien à long terme lié au relogement des sans-abri (voir par exemple, Busch-Geertsema, 2005 ; Kirkwood et Richley, 2008), ainsi que la coordination entre l'offre, le financement et la gestion des logements-passerelles (MacPherson *et al*, 2004). Des problèmes ont ainsi été identifiés par rapport à la durabilité du financement, à la conception et à la gestion des logements construits dans un certain but, à la nature du soutien ambulatoire et à la coordination des services entre les fournisseurs de logements et les prestataires sociaux. Deux exemples récents de l'impact des politiques de logements-passerelles sur les stratégies relatives au sans-abrisme peuvent être cités : la récente stratégie finlandaise lancée en 2008, qui vise à convertir tous les hébergements destinés aux sans-abri en logements-passerelles de petite envergure (voir Tainio et Frederiksson, 2009) et la stratégie irlandaise relative aux sans-abri (qui a introduit en 2008 une initiative de soutien à la vie sociale (« supported living ») pour les sans-abri). Ailleurs, des recherches ont comparé le rapport coût-efficacité des logements-passerelles avec d'autres formes d'intervention politique (voir Flatau *et al*, 2008 ; Flatau et Zaretsky, 2008).

c) Stratégies visant à prévenir le sans-abrisme

La prévention du sans-abrisme peut être interprétée par rapport aux principales causes du sans-abrisme ou aux voies conduisant au sans-abrisme. Au niveau structurel, la fourniture d'un logement adéquat abordable et d'une aide sociale efficace constitue un cadre nécessaire à la prévention. Au niveau institutionnel, la suppression des barrières d'accès aux services et la mise en place de mécanismes d'allocation non discriminatoires sont également des conditions préalables pour s'assurer que les groupes vulnérables obtiennent les services qu'ils requièrent et prévenir ainsi leur risque de sans-abrisme. Au niveau relationnel, les services visant la prévention de la rupture familiale et les services de médiation et de soutien destinés aux familles dysfonctionnelles sont de plus en plus intégrés dans les stratégies de prévention. Au niveau personnel, la prévention ciblée vise à prévenir le risque du sans-abrisme récurrent ou de longue durée. Cet aperçu suggère trois approches distinctes de prévention qui sont résumées dans le tableau 10.

TABLEAU 10 : PREVENTION DU SANS-ABRISME – APPROCHES ET EXEMPLES

Approche de prévention	Exemple de focus	Initiative	Exemple de bonne pratique
Intervention préventive	Sans-abrisme des jeunes	Orientation et informations éducatives	Ecosse
		Logements passerelles	France
		Enfants sortant d'institutions	Aucun exemple connu – quelques exemples locaux
Intervention précoce	Libération de prison	Protocoles de libération	Norvège, Pays-Bas
	Expulsion	Logement, Ressources pour les locataires	Autriche, Allemagne, Norvège
Prévention du sans-abrisme récurrent et/ou de longe durée	Récurrent	Mettre fin au sans-abrisme récurrent	Danemark
	A long terme	Mettre fin au sans-abrisme chronique	Finlande, Irlande

Source : Tableau élaboré pour le présent volume par W. Edgar.

Certaines mesures préventives se rapportent toutefois à plus qu'une de ces catégories. Les mesures préventives liées à l'exclusion et à la médiation familiale, par exemple, peuvent se produire dans les trois catégories.

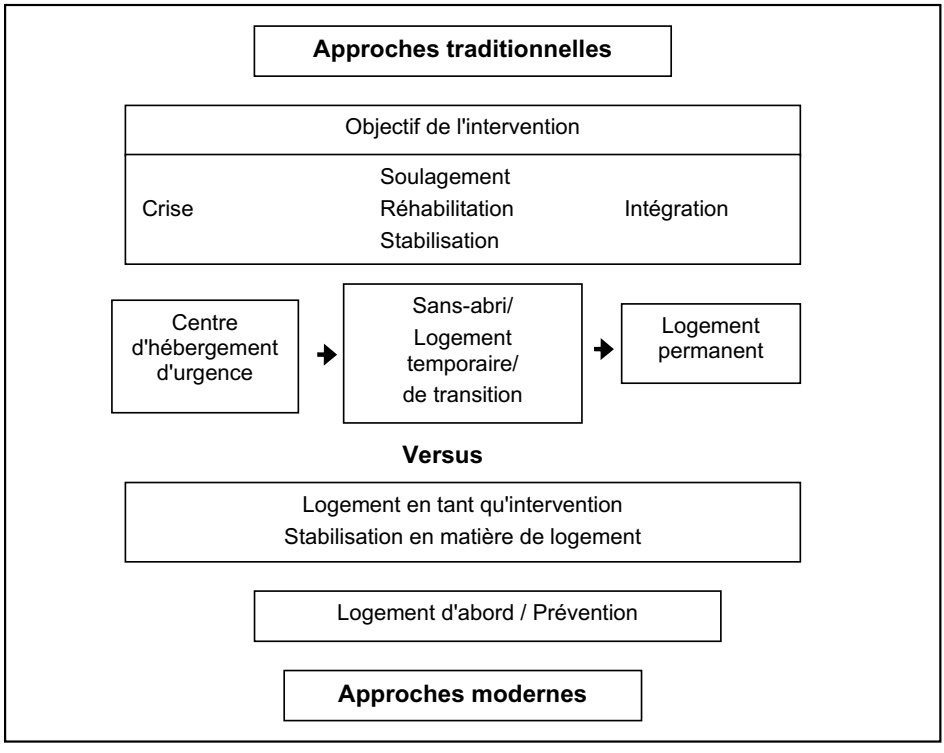
4.4.2. Politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Les politiques visant à combattre le sans-abrisme ont évolué d'approches plus traditionnelles où les interventions étaient liées à des situations de crise aux approches visant à atténuer les effets du sans-abrisme par le biais de la réhabilitation et de la

stabilisation permettant à la personne de réintégrer un logement permanent. Ces approches impliquent le recours aux hébergements d'urgence pour faire face aux situations de crise, et aux hébergements transitoires ou temporaires (généralement encore dans des situations de vie collective) et enfin, l'attribution d'un logement permanent. Il s'agissait, à des degrés variés, d'un « escalier de transition » (Sahlin, 1999). Ces dernières années, la preuve a été établie que l'approche « housing first » est non seulement efficace, même à l'égard les personnes nécessitant un soutien intensif, mais qu'elle est aussi économiquement satisfaisante (Busch-Geertsema, 2005 ; Culhane, 2008a). Le but est ici de réduire la durée du séjour dans un logement d'urgence ou provisoire et de permettre à la personne concernée de réintégrer (rapidement) une habitation conventionnelle où peut avoir lieu l'intervention permettant de répondre à ses besoins. Le groupe chargé du suivi du sans-abrisme en Ecosse, par exemple, a identifié un certain nombre de critères clés qui doivent être pris en compte dans le cadre du processus d'évaluation des progrès accomplis en matière de fourniture de programmes incluant un indicateur relatif au pourcentage de ménages hébergés immédiatement dans un logement permanent. Un examen des stratégies relatives aux sans-abri permet d'identifier des politiques dans un certain nombre de pays où l'objectif est d'assurer que les gens ne restent plus longtemps dans un logement provisoire que le délai fixé. La stratégie irlandaise, par exemple, ambitionne pour fin 2010 de ne voir plus personne rester plus longtemps que six mois dans un hébergement d'urgence, et ce, dans le cadre de l'objectif stratégique visant à éliminer le sans-abrisme de longue durée. La figure 5 résume ce changement d'approche politique.

Ce changement de focalisation politique a été associé dans de nombreux pays à une transformation des hébergements hôteliers traditionnels en situation de vie de plus petite envergure, comprenant moins de locaux communs ou partagés et offrant plus d'intimité. Alors que ce réapprovisionnement de l'offre s'est déroulé dans de nombreux pays, l'objectif peut-être le plus ambitieux des Etats membres de l'UE a été fixé par la Finlande où le but est de supprimer totalement le recours aux logements hôteliers d'ici 2015. Ce changement de focalisation politique a également été associé au développement de logements-passerelles ou de logement avec soutien communautaire (Edgar et al, 2000), bien que le système des services d'aide au logement ait été lent à se développer dans certains pays et que son profil varie à travers l'Europe.

FIGURE 5 : RESUME DU CHANGEMENT OPERE DANS LES APPROCHES POLITIQUES DU SANS-ABRISME



Source: Tableau élaboré pour le présent volume par W. Edgar.

4.4.3. Politiques visant à assurer la qualité de logement et des services destinés aux sans-abri

a) Services et hébergements destinés aux sans-abri

En examinant de plus près l'éventail de services fournis aux sans-abri à travers l'Europe, on voit émerger une large typologie de services qui se trouve résumée dans le tableau 11.

TABLEAU 11 : TYPOLOGIE DE SERVICES DESTINÉS AUX SANS-ABRI

Services destinés aux sans-abri	Exemples
Hébergement des sans-abri	Refuges d'urgence, hébergement hôtelier temporaire, logement-passerelle ou transitoire
Services non résidentiels pour les sans-abri	Services de sensibilisation, centres d'accueil de jour, services de conseils, etc.
Hébergement destiné à d'autres groupes de clients qui peut être utilisé par les sans-abri	Hôtels, B & B, services résidentiels de soutien et de soins spécialisés pour les personnes souffrant d'alcoolisme, de toxicomanie ou de troubles mentaux
Services généraux destinés à l'ensemble de la population qui peuvent être utilisés par les sans-abri	Services de conseil, services municipaux, services sociaux et de soins de santé
Services de soutien spécialisés destinés à d'autres groupes de clients qui peuvent être utilisés par les sans-abri	Services de consultation psychiatrique, centres de désintoxication

Source: Edgar et al, 2007

Ces services peuvent être fournis par un vaste éventail de prestataires de services, incluant le secteur public ou de l'Etat (au niveau national, régional ou local), les ONG et le secteur privé. Le financement des services peut être fourni par l'Etat, par des sources privées ou de bienfaisance ou encore, par une combinaison de ces sources. Les services de soutien et de logement pour les sans-abri sont susceptibles de changer et d'évoluer en fonction des besoins changeants des clients et des ressources disponibles. L'assortiment des prestations de services varie dans plusieurs pays en fonction de la nature de la prestation d'aide sociale et de l'histoire du développement des organismes du secteur bénévole et il est donc possible de distinguer différentes typologies au sein des Etats membres.

L'assurance que les services d'hébergement atteignent un niveau satisfaisant, que les services de soutien répondent aux normes minimales et que le fonctionnement adéquat des mécanismes d'inspection et de réglementation se porte garant de leur conformité devrait constituer un objectif politique s'inscrivant dans le cadre du débat sur les services sociaux d'intérêt général (Wolf et Edgar, 2007). Aux Pays-Bas, par exemple, l'organisation faîtière des sans-abri (Fedratie Opvang) a développé un « kitemark » (ISO) pour les services de soutien que les ONG membres sont encouragées à adopter. Alors qu'il devrait être relativement facile d'être prescriptif concernant les normes d'hébergement et d'établir aussi bien des mécanismes d'inspection et de réglementation que des critères normatifs de financement, la diversité des types d'hébergement rend les comparaisons internationales particulièrement difficiles. Il devrait être possible de développer une définition générique de l'hébergement des sans-abri afin de permettre le référencement des différentes nomenclatures nationales des types d'hébergements (voir tableau 12).

TABLEAU 12 : CRITERES DE DEFINITION DES TYPES D'HEBERGEMENT POUR LES SANS-ABRI

Critères d'accès	**Aiguillage direct**	**En personne** **De l'agence ou de l'organe statutaire**
Durée du séjour	Passer la nuit Bref séjour (non déterminé) Bref séjour (déterminé) Séjour de longue durée	Séjour n'excédant normalement pas 24 heures En attendant une évaluation/un relogement Période liée à la formation, au soutien ou à une activation Période liée au soutien de réinstallation, de réhabilitation
Objectif/intention	Urgence Intérim Transitoire Spécialiste	Crise Evaluation en vue d'obtenir une aide ou un relogement Bénéficiaire d'une aide ou d'une formation Réinstallation, réhabilitation ou refuge

Source: Edgar et Meert, 2005.

Les principes clés peuvent être utilisés pour établir des critères de logement pouvant être identifiés par référence aux trois domaines de problématiques physiques, légales et sociales. Des critères normatifs de base peuvent être établis dans chacun de ces domaines. Il coule ainsi de source que les espaces physiques doivent être conformes aux réglementations en vigueur dans les domaines de la construction, de la protection incendie, de la santé et de la sécurité ; les gens doivent être protégés contre les expulsions sommaires ou les expulsions nocturnes de leur logement ; leur sécurité doit être assurée par rapport à la violence ou au harcèlement et leur droit à la vie privée doit être respecté. Des critères d'hébergement peuvent ensuite être établis en fonction de l'objectif de l'offre – hôtels d'urgence, hôtels transitoires/pour séjours de longue durée, logements-passerelles. C'est pourquoi la taille des hôtels d'urgence et la dimension des dortoirs collectifs plutôt que les petites chambres individuelles ou partagées peuvent être réglementées. Comme les droits juridiques peuvent également varier à cet égard, l'objectif devrait être que les personnes occupant un logement-passerelle soient considérées comme des locataires « normaux » dont l'accord de location ne dépend pas de la fourniture d'une forme de soutien, tandis qu'un préavis raisonnable et une protection contre l'expulsion sommaire ou nocturne peuvent constituer des critères appropriés dans d'autres types d'hébergement. Des normes peuvent être établies et appliquées par le biais de modèles appropriés de passation. La stratégie norvégienne relative aux sans-abri, par exemple, stipule que les sans-abri ne peuvent pas être hébergés dans des foyers ne disposant pas d'un accord de base approuvé (par la municipalité) relatif à la qualité.

b) Logement abordable

Les politiques relatives à l'exclusion du logement doivent faire face à la charge imposée par les frais de logement et détecter les situations où une charge excessive est imposée à des ménages en raison de ces frais (Marlier *et al*, 2007). Il s'avère

impossible d'arriver à une définition claire, consensuelle et strictement comparable pour toute l'Europe des frais de logement, étant donné qu'il existe de très nombreuses façons d'attribuer des aides au logement aux bénéficiaires, et ce, non seulement au niveau des différents pays de l'UE, mais parfois aussi au niveau national. En 2009, la Commission européenne et les 27 Etats membres de l'UE ont toutefois convenu d'une définition opérationnelle permettant l'adoption d'un indicateur « accablé par les frais de logement », qui mesure le pourcentage de la population vivant dans des ménages où les frais de logement (hors allocations de logement) représentent plus de 40 % de leur revenu global disponible (hors allocations de logement) (108).

Une autre manière d'aborder le fardeau financier des frais de logement consiste à déduire les transferts en espèces destinés à couvrir les frais de logement du revenu global du ménage et à calculer son revenu résiduel après les dépenses de logement, l'aide au logement non incluse. Les personnes dont le revenu résiduel chute en dessous d'un seuil convenu peuvent être considérées comme vivant en situation de privation ou d'exclusion due aux frais de logement. Cette méthode a été utilisée au Royaume-Uni (Ecosse) afin de tester l'accessibilité du loyer pour les locataires de logements sociaux (le test d'accessibilité a révélé que les loyers n'étaient pas accessibles pour les locataires dont le revenu résiduel était inférieur à 140 % du seuil de revenu minimum, après le paiement du loyer – le suivi a été assuré sur une base continue).

c) Logement de qualité

La principale condition de base d'un logement de qualité est qu'il soit apte à l'habitation humaine. Différentes approches peuvent être utilisées pour définir cette « aptitude » sur le plan opérationnel, mais il s'agit essentiellement de mesurer si l'hébergement est stable et étanche à l'eau et au vent, et si les principaux éléments de la construction (par exemple, le toit, les fenêtres, les matériaux structurels clés) répondent de façon satisfaisante aux conditions sanitaires et aux attentes que l'on a le droit d'avoir pour vivre une vie de famille normale. Très peu d'Etats membres possèdent une définition statutaire de l'« habitabilité ». La définition statutaire britannique de l'habitabilité inclut les critères suivants :

- être structurellement stable ;
- ne pas avoir besoin de réparations sérieuses ;
- ne pas présenter de signes d'humidité préjudiciables à la santé des occupants ;
- bénéficier d'un éclairage, d'un chauffage et d'une ventilation adéquats ;
- être équipé d'une toilette située à un endroit approprié et destinée à l'utilisation exclusive des occupants ;

(108) Afin de compléter cet indicateur, l'UE a également adopté des statistiques de fond (« informations contextuelles »): la part médiane des frais de logement dans le revenu global disponible d'un ménage (à la fois pour l'ensemble de la population et pour celle qui est à risque de pauvreté). Pour la définition détaillée de ces statistiques et de cet indicateur, cf. Commission européenne, 2009.

- être équipé d'une baignoire ou d'une douche, ainsi que d'un évier avec de l'eau chaude et froide ;
- être équipé d'un système efficace d'évacuation des eaux usées et des eaux de surface ; et
- être équipé d'installations satisfaisantes pour cuisiner et préparer des repas, comprenant un évier avec de l'eau chaude et froide.

Si l'aptitude à l'habitation est une mesure absolue de la qualité des logements, un critère normatif de privation en termes de logement peut être spécifié par rapport à la condition d'entretien du logis. L'UE a adopté une statistique de fond visant à mesurer « privation de logement » et définie comme le pourcentage de la population privée de chacun (ou de plusieurs) des éléments suivants relatifs à la privation de logement :

- fuite dans le toit ; murs/sols/fondations humides, ou traces de moisissures dans les châssis de fenêtre ou les revêtements de sol ;
- pas de baignoire ou de douche ;
- pas de toilette intérieure à chasse d'eau réservée à l'usage exclusif du ménage ; et
- logement trop sombre.

En plus du critère physique du logement, les problèmes de qualité liés au logement peuvent également être imputables à la dimension sociale relative à l'occupation du logis – c'est-à-dire la dimension de surpeuplement. Trois définitions du surpeuplement peuvent être identifiées à travers l'Europe :

- les normes de l'espace intérieur (mesuré en mètres carrés de surface habitable – sans compter toutefois le hall d'entrée et la salle de bains) ;
- les normes d'occupation (nombre de personnes par pièce habitable) ; et
- partage involontaire – occupation unifamiliale ; un ménage ne devrait pas être obligé de partager un logis avec des personnes non apparentées en raison de la pénurie des logements.

Ces définitions réfèrent aux différents types de mesure – physique (espace), sociale (occupation) ou normative (famille monoparentale). En 2009, l'UE a adopté un indicateur de surpeuplement défini comme étant le pourcentage des personnes vivant dans un ménage qui ne dispose pas d'au moins (Commission européenne, 2009) :

- une chambre pour le ménage ;
- une chambre pour chaque couple ;
- une chambre pour chaque personne célibataire âgée de plus de 18 ans ;
- une chambre pour deux personnes célibataires du même sexe ayant entre 12 et 17 ans ;
- une chambre pour chaque personne célibataire de sexe différent ayant entre 12 et 17 ans ;
- une chambre pour deux personnes de moins de 12 ans (109).

(109) Le calcul inclut les ménages monoparentaux qu'il considère comme souffrant de privation lorsqu'ils vivent dans un studio où la chambre à coucher n'est pas distinctement séparée de la salle de séjour. Une variante excluant les ménages monoparentaux est également incluse dans le portfolio européen des indicateurs de la MOC sociale.

4.5 LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT EN BELGIQUE

L'étude des politiques nationales relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement menée par le Réseau européen d'Experts indépendants en 2009 (Frazer et Marlier, 2009) a révélé un paysage très fragmenté en Belgique. Le « questionnaire national » complété à cette fin se composait en fait d'un ensemble de formulaires non coordonnés reflétant des approches partielles à différents niveaux politiques (national, régional, communautaire). Il est question du logement en général ainsi que d'autres domaines politiques pertinents (protection sociale, migration, travail social, etc.) (110). Par exemple, si le PAN/inclusion belge pour la période 2008-2010 comprend un objectif quantitatif relatif à la disponibilité des logements publics (8 % d'ici 2010), la mise en oeuvre de cet objectif dépend complètement des régions, et aucune ventilation régionale de l'objectif n'a été convenue – ni aucun mécanisme de coordination si les plans de mise en oeuvre régionaux divergent ou n'atteignent pas leurs engagements.

Il n'existe pas non plus de définition « nationale » du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement : la définition d'ETHOS proposée par FEANTSA a été saluée par toutes les parties prenantes comme étant une base utile pour la collecte coordonnée des données. En fait, la plupart des définitions (nationales ou régionales) font référence, au moins implicitement, aux deux premières catégories ETHOS, c'est-à-dire les personnes sans toit et les sans-abri.

L'unique document de politique coordonnée dans ce domaine est probablement le chapitre relatif au logement du PAN/inclusion 2008-2010. L'objectif tel que formulé dans ce document est la fourniture d'un logement décent et adéquat pour tous. Les autorités nationales s'engagent via celui-ci à mener une tâche très ambitieuse et importante. En vue d'atteindre cet objectif, le plan tient compte de la nature complexe du problème du logement. Il se concentre non seulement sur la fourniture d'un logement en tant que tel, mais aussi sur plusieurs questions qui y sont liées, comme l'accès à (et l'utilisation de) l'énergie, l'intégration dans le voisinage, etc. Le chapitre consacré à la politique du logement du PAN/inclusion sera abordé plus amplement à la Section 4.5.5.

L'année thématique consacrée au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement dans le contexte de la MOC européenne (2009) a encore encouragé la coordination au niveau national. Un récent rapport rédigé par le Service de Lutte contre la Pau-

(110) Si le gouvernement fédéral est responsable de la législation sur le fonctionnement du marché du logement privé et de la protection sociale, le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement relèvent principalement d'une compétence « régionale ». Il convient ici de comprendre « régional » comme étant une compétence des Régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles) ainsi que des Communautés (française, flamande et germanophone). Les Régions ont autorité sur les affaires concernant la propriété, et donc le logement et l'exclusion liée au logement. Les Communautés sont compétentes dans les services aux personnes, et donc le sans-abrisme. De plus, les communes ont elles aussi certaines compétences – principalement via les actions et les politiques développées par les CPAS.

vreté ('*Vers une approche cohérente de la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté*' - SLPPES, 2010) sur demande du gouvernement fédéral offre un cadre global ainsi qu'un agenda qui favoriseront, espérons-le, une approche politique intégrée. Ce rapport a été rédigé par un « groupe de dialogue » rassemblant toutes les parties prenantes pertinentes, dont les associations de personnes sans-abri. Les 70 recommandations politiques du rapport concernent tous les niveaux politiques et couvrent une très large gamme de domaines politiques, allant de la ratification des traités internationaux à la prévention des perturbations familiales. Il est intéressant de noter que les services sociaux destinés aux personnes sans toit occupent la sixième position dans la liste des sections thématiques, tandis que la première section traite de l'accès aux droits fondamentaux. Cela reflète une approche structurelle, préventive et basée sur les droits de la question. Voici les principales rubriques des recommandations politiques :

- l'accès aux droits fondamentaux,
- les connaissances sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement,
- les revenus, le travail et la protection sociale,
- la santé,
- le logement,
- les procédures de libération d'institutions,
- les services sociaux pour les personnes sans toit et sans-abri, et
- la coordination des politiques.

4.5.1. Recensement des chiffres noirs

Il n'est pas facile d'estimer le *nombre* de personnes sans-abri, car elles sont généralement exclues de toutes les statistiques. La FEANTSA a estimé le nombre de personnes sans-abri en Belgique à 17.000 en 2003. Une estimation réalisée pour la Flandre en 2007, basée sur les chiffres du Centre de ressources pour le travail social (SAW), indiquait que 7.980 personnes sans-abri séjournaient dans des centres ou des abris de nuit et que 2.335 bénéficiaient d'une forme d'assistance ambulatoire, ce qui représente au total 10.315 personnes. 54 % d'entre elles avaient un revenu équivalent ou inférieur au niveau de l'assistance sociale et 90 % étaient sans emploi (De Decker et Van Menxel, 2005). Nous trouvons dans le système d'enregistrement des clients Tellus des Centres pour le travail social (CTS) qu'à peine une personne sans-abri sur huit perçoit des revenus provenant du travail et que 30 % d'entre elles n'ont pas de revenus lorsqu'elles sont reprises. Au cours des 15 dernières années (tableau 13), une augmentation de la proportion de femmes, de personnes relativement bien instruites et de personnes sans-abri d'origine non belge a été enregistrée. En 2007, 27 % des personnes sans abri étaient d'origine non belge. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il ne s'agit généralement pas de personnes résidant illégalement sur le territoire belge : elles séjournent principalement légalement dans le pays.

TABLEAU 13 : PROFIL SOCIO-ECONOMIQUE DE LA POPULATION SANS-ABRI (FLANDRE, 1982-2007, %)

Caractéristiques	1982	2007
Femmes	18	33
Jeunes sans-abri < 30 ans	50	52
Sans-abri 30-50 ans	31	34
Personnes plus âgées sans-abri > 50 ans	19	14
D'origine non belge	9	27
Célibataire	66	66
Divorcé	13	19
Pas d'instruction ou seulement le niveau primaire	44	30
Instruit jusqu'au niveau secondaire inférieur uniquement	30	23
Taux d'emploi	21	12
Revenu principal provenant du travail	24	13
Allocations de chômage	19	37
Assistance (CPAS)	28	18
Dette	25	-

Source: Van Menxel et al (2003); Vranken et al (2008, page 376).

Dans la région de Bruxelles, le Centre de soutien pour l'aide aux sans-abri *La Strada* (2009) a réalisé un décompte du nombre de personnes sans-abri (catégories ETHOS (a) et (b)) à la fin de l'année 2008. 145 personnes chargées du comptage ont sillonné la ville pour dénombrer toutes les personnes sans-abri présentes dans toute une série de sites publics (rues, gares, etc.), dans des squats, dans des abris et dans des centres d'accueil en l'espace d'une heure. Au total, 2.766 personnes sans-abri ont été recensées. Les auteurs soulignent qu'il s'agit d'une estimation minimale et que ces chiffres généraux concernent une population très hétérogène : jeunes mères avec enfants, immigrants illégaux, toxicomanes, jeunes qui traînent, etc. Cet exercice a également permis de noter plusieurs observations frappantes : l'importance du « squatting négocié » en tant que transition vers une situation plus stable ; le rôle important joué par les gares et les stations de métro en tant que lieu où séjournent les personnes sans-abri ; et la proportion substantielle de centres non reconnus parmi les infrastructures d'accueil.

Du côté francophone, l'association des foyers et des abris a publié un livre en 2008 dans lequel elle résume (avec des analyses plus qualitatives) plusieurs données de profil de la clientèle des centres d'accueil en Wallonie et à Bruxelles (partie francophone) (De Backer, 2008). Pour l'ensemble de l'année 2006, 18.000 individus (en principe distincts) ont été logés dans ces centres d'accueil : 55 % d'hommes adultes, 24 % de femmes adultes et 19 % d'enfants. Notons que le nombre d'individus sur

une base annuelle représente un multiple du nombre sur une base quotidienne puisque la capacité d'accueil totale n'est que de 2.860 places.

Outre plusieurs tendances cohérentes avec les conclusions du Centre de ressources flamand pour le Travail social, De Backer mentionne aussi les tendances suivantes (qui se basent en partie sur des interviews avec des informateurs clés du secteur) :

- l'augmentation du nombre d'enfants dans les centres d'accueil ;
- la grave pénurie de places d'accueil (avec environ 14.000 demandes de logement refusées sur une base annuelle) ;
- l'atonie du marché du logement contribue aussi au prolongement de la durée de séjour moyenne dans des centres d'accueil ;
- les problèmes deviennent plus complexes : il y a entre autres une incidence accrue des problèmes de santé mentale, ce qui complique la réintégration au sein de la société.

La prévalence de logements inadaptés et dangereux est encore plus difficile à évaluer que le sans-abrisme en tant que tel. En 2000, le nombre d'immigrants sans papiers était par exemple estimé à 87.000. La population itinérante (comme les personnes résidant dans des mobile homes et les bateliers) était estimée à 20.000. Le problème avec ces chiffres, c'est que les populations correspondantes ne vivent pas nécessairement dans des conditions inadéquates ou dangereuses. C'est avec les chiffres fournis par l'EU-SILC que nous nous rapprochons le plus d'une représentation systématique des logements inadaptés ou dangereux. En 2006, on estimait que 25 % de la population vivait dans une habitation présentant au moins deux problèmes structurels, 18 % en Flandre et 36 % en Wallonie (111). La proportion de la population vivant dans une habitation comptant moins d'une pièce séparée par personne était estimée à 4,9 % pour la Belgique dans son ensemble, 4,6 % en Flandre et 2,8 % en Région wallonne (112). 29,6 % de la population belge vivait dans une situation caractérisée par un problème de logement ou une habitation présentant des problèmes de confort ou structurels, 22.9 % de la population flamande et 37,8 % de la population wallonne (113).

4.5.2. Une approche en terme de droits fondamentaux

S'il est probablement un lieu commun d'affirmer que le sans-abrisme est un symptôme d'exclusion multidimensionnelle plutôt qu'un problème de logement, il est moins évident de reconnaître qu'il entrave l'accès aux droits fondamentaux, comme le droit à la protection sociale, à la vie privée, au travail, etc. Dormir dans la rue peut être considéré comme étant l'étape finale d'un processus de perturbation systéma-

(111) Sont considérés comme étant des problèmes structurels : les fuites de toit, un chauffage inadapté, les moisissures et l'humidité ou encore portes et chambranles délabrés. Les estimations pour Bruxelles ne sont pas fiables et ne sont donc pas présentées. Source: SPF Sécurité sociale.
(112) Source: SPF Sécurité sociale.
(113) Source: SPF Sécurité sociale.

tique de tous les liens sociaux et économiques entre un individu et son environnement. Une personne qu'il n'a pas de résidence légale, par exemple, ne peut pas demander d'allocations sociales ou conclure un contrat de travail. Les abris d'urgence ou les soins de santé ne peuvent pas rétablir les liens nécessaires pour réintégrer la société. Les participants au « groupe de dialogue » qui a rédigé le rapport « *Vers une approche cohérente dans la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté* » (SLPPES, 2010) ont donc souligné trois principes d'orientation pour une éradication efficace du problème : renforcer les droits fondamentaux, tenir compte de l'expérience et des aspirations des personnes sans-abri, et atteindre les plus pauvres parmi les pauvres.

Il faudrait tout d'abord que les lois existantes soient intégralement appliquées. Par exemple, les communes disposent du droit légal d'occuper les bâtiments privés inutilisés à des fins de logement d'urgence ; les locataires peuvent être protégés contre les expulsions illégales ; les personnes sans-abri ont le droit de prendre une « adresse de référence » au service social communal (CPAS), etc. Or, ces lois ne sont pas appliquées suite à l'ignorance ou à l'impuissance des pauvres vis-à-vis des services publics ou des propriétaires. Dans certains cas, les procédures administratives sont inutilement longues, ou des conditions supplémentaires inutiles sont imposées aux demandeurs.

En ce qui concerne l'exemple français, les organisations de base exigent un « droit invocable au logement » dans des situations d'urgence et l'attribution automatique des droits dès que c'est possible. Ils notent que la Belgique doit toujours ratifier l'article 31 du Traité social européen révisé (sur le droit au logement).

De même, dans d'autres domaines politiques, la garantie efficace des droits fondamentaux peut prévenir l'exclusion débouchant sur le sans-abrisme. Le durcissement de l'accès à la protection sociale (dont l'assistance sociale) et, surtout, la prolifération des sanctions et des suspensions, indépendamment des revenus des bénéficiaires, (114) semblent se faire sentir. Les organisations de base désignent le plan d'activation fédéral sur l'assurance chômage (introduit en 2004 et repris dans le PAN/inclusion comme étant l'une des mesures d'inclusion sociale!) comme étant l'un des nouveaux détonateurs du sans-abrisme.

D'autre part, certaines réglementations faisant partie du système de protection sociale semblent entraver la sortie du sans-abrisme. Par exemple, si une personne sans-abri célibataire est accueillie dans un abri ou un logement privé, ses allocations peuvent être réduites en passant du niveau « célibataire » à celui de « cohabitant ». Cela est également valable pour une personne privée qui décide d'héberger un ami sans-abri si l'hôte perçoit des allocations. De telles clauses légales découragent évidemment la solidarité et empêchent le développement de solutions informelles (SLPPES, 2010, page 14).

(114) Autrefois, le chômeur de longue durée était « protégé » contre la suspension s'il avait des personnes à charge. Cette mesure de protection n'est plus appliquée dans le nouveau plan d'activation.

4.5.3. Prévenir le sans-abrisme et favoriser la réintégration

Une politique sociale sensée devrait encourager les liens économiques et sociaux entre les ménages vulnérables et leur environnement (ou, lorsque c'est possible, éviter leur perturbation). Le paragraphe précédent sur les sanctions et les allocations de cohabitation dans les régimes de protection sociale peut être considéré comme étant une illustration de ce principe. Cela vaut toutefois aussi dans divers domaines :

- certaines situations de sans-abrisme sont provoquées par des perturbations familiales ou des crises d'endettement. *Le soutien familial et les services de médiation de dettes* peuvent donc prévenir le sans-abrisme ;
- *le logement-passerelle*, combinant le logement avec une orientation sociale, devrait faciliter la réintégration ;
- les restrictions légales sur l'expulsion existent (par exemple en hiver), mais elles ne sont pas toujours respectées suite à l'ignorance ou à l'impuissance des personnes pauvres. L'indemnisation des victimes par leurs propriétaires devrait être prévue par la loi ;
- bon nombre de personnes sans-abri ont vécu dans des *institutions* (centre pour la jeunesse, hôpital psychiatrique, prison). Elles devraient non seulement être mieux préparées à un mode de vie indépendant, mais leur protection sociale devrait être améliorée et un accompagnement devrait être prévu une fois qu'elles quittent les institutions. Par exemple, les jeunes devraient avoir accès à des services de conseil en dessous de l'âge de 18 ans afin d'éviter qu'ils soient « lâchés » dans la société à cet âge. Les anciens délinquants en particulier devraient avoir droit à des allocations de réinsertion plus décentes et, lorsqu'ils sont en prison, les contacts avec leur famille et leur environnement social devraient être encouragés en vue de faciliter leur réintégration ;
- toutes les mesures préventives et de réinsertion dans le domaine du logement seront abordées à la Section 4.5.5.

4.5.4. Services destinés aux sans-abri

Le déséquilibre croissant entre la capacité des services existants d'une part et l'augmentation de la demande d'abris d'autre part indique que certaines personnes sans-abri sont même exclues des services de simple survie. La crise actuelle touchant le secteur de l'accueil des demandeurs d'asile et des immigrants sans papiers contribue aux tensions croissantes dans les abris et les foyers. Le rapport du Service de Lutte contre la Pauvreté (SLPPES, 2010, pages 67 et suiv.) plaide pour un accès rapide à des services décents, soulignant que le manque de capacités tend à exacerber les problèmes et à compliquer la réhabilitation des clients.

Certains abris ou foyers imposent des conditions qui excluent véritablement un grand nombre de personnes sans-abri : locations inabordables, animaux interdits, règles strictes, exclusion de certaines catégories, etc. Les personnes sans-abri exclues de ces services doivent s'adresser au « segment secondaire » d'infrastructures non accréditées, qui offre parfois des services de qualité mineure ou exploite les clients. Des normes de service devraient être imposées par la loi afin d'éviter une segmentation de l'offre en infrastructures « de luxe » et « médiocres ».

Les personnes dormant à l'extérieur, dans des espaces publics, devraient avoir accès gratuitement à l'eau potable et à des installations sanitaires.

Les services sociaux communaux (Centres publics d'action sociale) sont responsables de l'assistance sociale (cf. Section 3.3). Le droit à l'assistance sociale comprend principalement le "revenu d'intégration" (revenu d'intégration), l'emploi et l'accès à des soins de santé (abordables). Dans la pratique, le demandeur reçoit souvent une carte médicale grâce à laquelle la plupart des frais médicaux peuvent être directement pris en charge par le CPAS. D'autres organisations spécialisées telles que les CTS, les foyers ou les Liens sociaux peuvent faire office d'intermédiaires entre le sans-abri et les professionnels de la santé ainsi que les CPAS – ou, dans certains cas, proposer des soins de santé elles-mêmes.

L'assistance sociale peut être interprétée très largement et ouvertement. La loi ne prévoit pas de liste exhaustive des différents types d'assistance fournie par les CPAS. En ce qui concerne les sans-abri, il convient de noter que de nombreux CPAS (et CTS) disposent de leurs propres services de médiation de dettes ainsi que de leurs services d'assistance juridique. De plus, ces services sont en principe gratuits. Il faut aussi mentionner que les CPAS peuvent faire office « d'adresse de référence » pour les sans-abris. Toute personne sans résidence légale peut prendre une adresse de référence auprès du CPAS ou d'un ménage privé. Ce point est important en vue de l'obtention d'un revenu d'intégration ou d'autres allocations sociales. En théorie, le CPAS ne peut pas refuser l'attribution d'une adresse de référence, mais les travailleurs sur le terrain affirment que certains CPAS empêchent cette application en imposant des conditions supplémentaires (par exemple que le demandeur bénéficie déjà d'allocations, etc.). Enfin, de nombreux CPAS disposent de leurs propres logements transitoires, qui sont souvent moins grands que ceux des CTS, mais qui sont plus adaptés pour les familles sans-abri. Les CPAS peuvent donc offrir des services intégrés au niveau local.

4.5.5. Politique de logement

Cette section se concentre sur la politique de logement en particulier, mais élargit aussi la question du sans-abrisme à « l'accès à un logement décent et abordable ». Comme susmentionné, les compétences en matière de politique de logement sont réparties entre les autorités fédérales et régionales.

4.5.5.1. Le contexte

Le marché du logement belge se caractérise par (a) une part très élevée (et toujours croissante) de propriétés privées (70 %), (b) une petite part de logements sociaux (6 %). Pour la jeune génération, posséder un logement est toutefois devenu un privilège – cf. tableau 14. Entre 2000 et 2008, le coût moyen d'une maison ordinaire a plus que doublé, tant au niveau régional que national. A Bruxelles, les prix ont pour ainsi dire triplé. La variation des prix est moins prononcée en ce qui concerne les appartements, mais ils ont tout de même plus ou moins doublé.

TABLEAU 14 : COUT MOYEN D'UNE HABITATION ET VARIATION DE PRIX RELATIVE ENTRE 2000 ET 2008 (EUR ET %)

	Maison ordinaire			Appartements		
	2000	2008	Variation	2000	2008	Variation
Flandre	84.772	181.846	115 %	92.979	178.176	92 %
Wallonie	68.559	135.454	135 %	68.640	138.228	101 %
Bruxelles	113.394	317.835	180 %	89.309	188.022	111 %
Belgique	79.661	172.611	116 %	88.943	174.155	96 %

Source: SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie – Direction générale des Statistiques Belgique.

En ce qui concerne les locations, les données sont plus rares et légèrement dépassées ; toutefois, la tendance est plus modérée (+10 % en huit ans), avec une moyenne stagnant aux environs de 495 EUR par mois en 2005.

La part des logements sociaux (6,2 %) n'a pas augmenté significativement depuis 1995. Ces dernières années, les gouvernements régionaux se sont engagés à réaliser de plus importants investissements ; cependant, un mouvement de rattrapage très sérieux et soutenu serait nécessaire pour répondre à la demande. Le nombre de ménages sur des listes d'attente équivaut à 66,3 % du stock existant en Flandre, à 45,6 % en Wallonie et à 79,2 % à Bruxelles.

4.5.5.2. Le niveau fédéral

Le gouvernement fédéral est principalement responsable de la législation régulant le marché du logement privé. Etant donné la part marginale du logement social sur le marché du logement en général en Belgique, le marché de la location privée reste extrêmement important. De nombreuses parties prenantes plaideraient pour une réglementation plus stricte du marché de la location privée, par exemple via des mécanismes de négociation collective. Les expériences réalisées avec les « comités de location paritaire » négociant des prix de location contrôlés sont bien accueillies, mais elles n'ont toujours pas été intégrées.

Une récente réforme de la loi belge sur la location oblige les propriétaires à publier les prix de location et à faire enregistrer les contrats de location. Elle plafonne aussi les garanties locatives et crée la possibilité pour les banques d'avancer cette garantie. Les banques refusent toutefois généralement d'appliquer la loi. Le Service de Lutte contre la pauvreté et ses partenaires plaident donc pour la création d'un fonds de garantie locative national qui assurerait ce rôle.

Une autre question sensible se posant au niveau du cadre juridique fédéral concerne la capacité des autorités locales à déclarer une habitation inhabitable, ce qui peut entraîner l'expulsion des locataires. Les associations de base exigent que les propriétaires soient obligés de fournir un logement alternatif, ou qu'un droit « invocable » au logement soit introduit en Belgique, suite à l'expérience menée en France. Le « droit invocable » pourrait résoudre un large éventail de situations de sans-abrisme.

Le gouvernement fédéral coordonne aussi (du moins partiellement) les CPAS qui fournissent, comme nous l'avons mentionné, une série de services intégrés aux ménages confrontés à des situations de sans-abrisme ou d'exclusion liée au logement. Le gouvernement fédéral utilise des fonds spécifiques destinés à soutenir des services bien précis, comme le « fonds mazout » (pour aider les ménages dans le besoin à payer leur mazout) et le « fonds énergie » (pour l'électricité et le gaz). Ces deux fonds sont sous-utilisés suite aux réglementations complexes et au manque de promotion de la part des CPAS.

L'introduction d'une allocation de logement liée au revenu d'intégration est une option qui n'a jamais été sérieusement débattue. La Belgique est l'un des quelques pays européens qui ne prévoient aucune allocation de logement spécifique. Deux facteurs peuvent expliquer cette lacune : (a) l'opposition politique de la part des partis libéraux ; et (b) la question visant à savoir si les allocations de logement devraient être développées au niveau fédéral ou régional. La Communauté flamande a déjà introduit un système de subvention pour les locations (assez marginal). Une initiative fédérale serait probablement justifiée, uniquement si l'allocation de logement était explicitement liée au revenu minimum garanti.

4.5.5.3. La Région de Bruxelles-Capitale

Le principal objectif relatif au logement de la déclaration politique 2009-2014 du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2009) était la garantie du « droit de résidence ». La déclaration reprend neuf objectifs :

- cadrer les prix des locations via l'application de prix de location recommandés ;
- aider les locataires dans leur recherche d'un logement décent ;
- sauvegarder et développer le logement social ;
- étendre le patrimoine de logements publics et équilibrer la dispersion des logements publics et sociaux ;
- développer l'offre de logements de classe moyenne abordables ;
- lutter contre les habitations inoccupées et malsaines ;
- alléger les dépenses énergétiques pour les locataires et les propriétaires ;
- poursuivre la construction de nouveaux logements ;
- soutenir l'acquisition de logements et les nouvelles formules d'habitation.

Ensemble, ces objectifs semblent former un programme bien équilibré. L'accent est toutefois particulièrement mis sur la fourniture d'un logement (décent et abordable). Cette déclaration ne reprend aucune mesure visant à lutter contre la discrimination sur le marché du logement. De plus, elle ne prévoit aucun objectif ou cible en ce qui concerne le sans-abrisme - et aucun des objectifs n'est accompagné de cibles concrètes.

En ce qui concerne le cadre politique dans la Région de Bruxelles-Capitale, trois instruments supplémentaires importants peuvent être identifiés :
- le Code du logement,
- le Plan logement, (115) et
- le Plan de développement régional (116)

Le Plan logement et le Plan de développement régional se concentrent tous les deux sur le logement décent et abordable. Ils tentent de plus d'équilibrer la politique en ce domaine en se concentrant à la fois sur le secteur public et social d'une part, et sur le secteur privé d'autre part. Le Plan de développement régional est particulièrement intéressant parce qu'il couvre, outre un plan de logement, de larges domaines, comme la cohésion sociale et le développement, le développement économique et culturel, ou encore la participation politique. Le lecteur peut toutefois se demander si le plan tient compte des tensions potentielles pouvant exister entre le développement économique et l'intégration des populations socialement exclues - via le logement ou d'autres politiques.

Les deux plans peuvent être principalement considérés comme étant des politiques horizontales. Leur objectif est de restructurer le marché du logement de manière à ce qu'il soit plus adapté aux besoins de leurs occupants actuels et futurs. Les groupes cibles ne sont jamais vraiment précisés – ils sont largement définis (par exemple : groupes à faibles revenus, groupes appartenant à la classe moyenne). Il manque des références spécifiques à la population sans-abri. Cela ne signifie pas que les autorités ne tiennent pas compte du sans-abrisme. Ce point n'est toutefois pas intégré dans l'approche globale reflétée dans le Plan logement et le Plan de développement régional.

4.5.5.4. Région flamande

Parallèlement aux objectifs fixés par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement flamand s'engage dans sa récente déclaration politique à fournir des logements décents et abordables à tout le monde (Gouvernement flamand, 2009). Cet objectif peut se traduire dans plusieurs objectifs opérationnels, dont :
- l'expansion du patrimoine du logement social,
- le soutien continu à l'acquisition d'une propriété,
- l'évaluation du décret de location sociale (et de son adaptation potentielle),
- la rénovation de l'actuel patrimoine de logement social, et
- un meilleur fonctionnement des agences de locations sociales.

(115) http://planlogement.irisnet.be/.
(116) http://www.gewop.irisnet.be.

A première vue, cette déclaration politique donne une impression assez équilibrée. Contrairement à la déclaration politique du gouvernement bruxellois, le gouvernement flamand s'engage à développer et à évaluer ses instruments juridiques destinés à lutter contre l'exclusion liée au logement. Une autre différence se situe au niveau de l'accent mis sur l'efficacité des institutions (agences de locations sociales, entreprises de logement social) qui gèrent le marché du logement social. Nous pouvons noter parmi les points communs avec la déclaration politique bruxelloise le manque de référence spécifique à la question du sans-abrisme. De plus, les objectifs font défaut dans la plupart des cas. En fait, seuls quelques objectifs sont formulés en ce qui concerne l'expansion du patrimoine du logement social : 43.000 logements sociaux supplémentaires à louer, 21.000 logements sociaux supplémentaires à vendre et 1.000 parcelles sociales supplémentaires d'ici 2020.

Nous pouvons identifier dans le cadre politique flamand sur le logement trois instruments politiques principaux :
- le Code du logement,
- le Décret relatif à la politique foncière et immobilière,
- la création d'un régime de subvention locative pour les personnes ayant le plus besoin d'un logement.

Parmi ces instruments, le Code du logement est le plus complet. Tout d'abord, il confirme que le droit à un logement décent et abordable est un droit de l'homme de base. Ensuite, cette législation vise à élargir l'accès au logement social et à élever le niveau de protection dont bénéficient les locataires (117). Certaines organisations actives sur le terrain craignent toutefois que certaines dispositions du Code n'aient l'effet inverse (118). En fait, les nouvelles normes de qualité peuvent réduire l'accessibilité du logement subventionné à certains locataires socialement plus faibles ; elles peuvent aussi réduire le niveau de protection dont les locataires sociaux actuels et les candidats-locataires bénéficiaient jusqu'à présent.

Le décret récemment adopté en ce qui concerne la politique foncière et immobilière permet l'expansion du patrimoine du logement social (pour la location, la vente et les parcelles), ainsi que le logement supplémentaire pour les groupes à revenus inférieurs. Il est intéressant de noter que le gouvernement a également décidé de lancer une base de données pour le contrôle de l'accessibilité du marché du logement flamand (dans tous les segments différents).

(117) Ces dispositions comprennent les points suivants : 1) relier l'accès au droit de séjour illimité, 2) une politique d'attribution adaptée au contexte local, 3) l'étude du revenu imposable et de la qualité de l'habitation pour calculer le prix de location, 4) un nouveau système de financement pour les agences de locations sociales, et 5) la règlementation des contrôles.
(118) Ces dispositions sont les suivantes : 1) conditions linguistiques et d'établissement, 2) une période d'essai, 3) la dissolution (du contrat) de plein droit par le propriétaire, et 4) l'abolition de la limite supérieure dans la définition du prix de location.

Enfin, la création d'un régime de subvention à la location pour les « personnes ayant le plus besoin d'un logement » vise à garantir un logement décent et abordable sur le marché de la location privée pour les ménages à bas revenus et les groupes cibles spécifiques. Dans la pratique, les demandeurs de logement social qui ont attendu cinq ans ou plus peuvent aussi demander une subvention locative. Néanmoins, le nombre de bénéficiaires potentiels reste plutôt marginal.

L'approche flamande est très « catégorielle », c'est-à-dire qu'elle se concentre sur des groupes cibles. Et pourtant, les documents susmentionnés ne comprennent pas de référence spécifique aux personnes sans toit et sans-abri. Une fois encore, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'instruments politiques concernant le sans-abrisme – surtout la loi sur le travail social général - mais le lien entre ces instruments et les instruments politiques relatifs au logement doit encore être développé.

4.5.5.5. Région wallonne et Communauté française

En ce qui concerne la partie francophone de la Belgique, deux déclarations politiques doivent être considérées : la première provient du gouvernement de la Région wallonne et l'autre du gouvernement de la Communauté française. Parmi ces documents, la déclaration du gouvernement régional est probablement la plus importante. Tout comme les documents politiques de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale, cette déclaration vise à faciliter l'accès à un logement décent, abordable et durable pour tous (Gouvernement de la Région wallonne, 2009). Cet objectif général peut se traduire dans des objectifs plus spécifiques dans cinq domaines :

- logement décent pour tous,
- logement favorisant les économies d'énergie,
- solidarité et logement,
- logement et cadre de vie, et
- fonctionnement du secteur du logement.

Les deux premiers domaines semblent être les plus importants - compte tenu du nombre d'objectifs fixés. Ces objectifs sont semblables à ceux fixés en Flandre et dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'objectif est d'organiser un marché du logement équilibré pour les locataires et les propriétaires, avec des logements sociaux et privés abordables. Ces objectifs ne sont pas accompagnés de cibles. Tout comme dans les autres déclarations, nous n'y retrouvons pas de schéma de politique en ce qui concerne le sans-abrisme.

De même, la déclaration du gouvernement de la Communauté française (Gouvernement de la Communauté française, 2009) ne précise aucune politique spécifique en ce qui concerne la population sans toit et sans-abri.

Voici les principaux instruments repris dans le cadre politique wallon :
- le Code du logement,
- le Plan d'investissement exceptionnel, et
- le Plan Habitat (ou camping) permanent.

Tout comme le Code du logement flamand, le Code du logement wallon déclare que le droit à un logement décent et abordable est un droit de l'homme de base. Outre les questions de procédure, il régule aussi le secteur du logement social et l'assistance aux résidents.

Le Plan d'investissement exceptionnel est un instrument important dans la lutte contre l'exclusion des logements. Le plan vise à augmenter le nombre de logements sociaux et à moderniser le patrimoine existant. Ces deux objectifs ne vont toutefois pas nécessairement de pair. Tout d'abord, l'âge moyen du patrimoine en région wallonne est de 35 ans et une partie du patrimoine ne peut plus être rénovée. Ensuite, puisque la modernisation n'est plus possible avec le budget normal, elle doit être en partie financée via la privatisation. Les propriétaires privés, pour leur part, ont tendance à tenir compte des coûts de ces rénovations lorsqu'ils fixent les prix des propriétés et des locations. Enfin, le secteur a généralement montré un plus grand intérêt dans la construction d'habitation de classe moyenne. Cela peut donc déboucher sur une nette diminution du nombre d'habitations disponibles pour les groupes les plus vulnérables.

Le Plan Habitat permanent vise à contenir la tendance actuelle vers une résidence permanente dans des campings et dans des logements touristiques. Le plan vise en même temps à équiper ces sites de manière adéquate pour accueillir des habitations plus permanentes. Ce type de politique est parfois considéré avec scepticisme, car ces sites, même s'ils comptent des logements adéquats, ne sont pas conformes à ce que l'on entend généralement comme étant un logement décent et abordable. Certains résidents affichent toutefois explicitement leur préférence pour cet environnement plutôt que pour une maison ou un appartement « traditionnel ». Le plan vise à leur garantir un logement décent. De plus, ils peuvent représenter pour certains groupes, comme celui des personnes sans-abri, un tremplin vers une intégration durable dans la société et le marché du logement - à condition qu'ils reçoivent des conseils et un accompagnement adaptés.

Contrairement à la Flandre, et de même qu'à Bruxelles, le cadre politique est surtout horizontal. Cela n'exclut pas les mesures politiques ciblées, mais de manière générale, les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française visent à restructurer le marché du logement dans son ensemble.

4.5.6. Remarques finales

Le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement font probablement partie des domaines politiques les plus complexes, car ils sont liés à de nombreuses autres dimensions (citoyenneté, protection sociale, fourniture énergétique, gestion des dettes, orientation sociale, etc.) et ils touchent beaucoup de niveaux politiques (allant du niveau fédéral au niveau local). La MOC sociale au niveau européen, et l'année thématique sur le sans-abrisme en particulier, ont indubitablement permis de sensibiliser la Belgique à la nécessité de développer un cadre politique intégré. Le PAN/inclusion 2008-2010 a intégré des instruments et des objectifs politiques avec de bonnes intentions, tandis que le récent rapport du Service de Lutte contre la Pauvreté fournit un large consensus sur un cadre normatif approuvé par de nombreuses parties prenantes, un accent clair étant mis sur la lutte contre le sans-abrisme.

Il convient de répéter brièvement quelques principes clés du rapport du service :

- le sans-abrisme n'est pas qu'un problème de logement. Il s'agit tout d'abord d'une question de droits sociaux fondamentaux à la protection de la vie privée, à la protection sociale, à la citoyenneté, etc. ;
- des politiques efficaces doivent tenir compte de la voix indépendante des personnes sans-abri et atteindre les groupes les plus exclus ;
- des politiques préventives doivent encourager les liens économiques et sociaux entre les individus vulnérables et leur environnement; des politiques de redressement devraient se concentrer sur la restauration de ces liens.

Il semble que l'agenda politique ait à présent été défini, et que le temps soit venu pour une action globale, stratégique et coordonnée. Il est indispensable de trouver un consensus politique à propos des instruments clés afin de mener une « politique de logement social » : la part marginale des logements sociaux ainsi que des services de médiation locative et l'absence d'allocations de logement (fédérales) semblent refléter un manque d'engagement politique par certains partis de la majorité.

4.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS VISANT A RENFORCER L'ACTION DE L'UE CONTRE LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIEE AU LOGEMENT

La MOC sociale a joué un rôle fondamental en prêtant une attention accrue aux problèmes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement et en soulignant leur importance dans le cadre élargi de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'UE. Elle a également approfondi l'analyse et la compréhension de la nature du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement et de l'éventail des politiques requises à la fois pour prévenir ces problèmes et y remédier. Le processus a créé des opportunités considérables permettant aux Etats membres d'apprendre de leurs expériences mutuelles et il a soutenu la mise en réseau des personnes actives dans ces domaines. D'importants progrès ont été accomplis dans bon nombre d'Etats membres et cette situation a été encouragée dans plusieurs pays par le processus de développement des PAN/inclusion. De nombreux pays ne disposent pour-

tant toujours pas d'une approche suffisamment globale et il reste bien des choses à faire pour offrir une réponse efficace au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement. De même, bien que des progrès aient été réalisés par rapport à la définition, à la mesure et à l'évaluation, il reste beaucoup à faire si l'on veut maximiser les avantages potentiels des comparaisons transnationales et de l'apprentissage.

A la lumière de ces informations, il est vital que les actions y afférentes démarrées entre 2000 et 2010 sous les auspices de la MOC sociale soient consolidées et ultérieurement développées dans le cadre de l'agenda « Europe 2020 ». Il est important que cela s'inscrive dans le cadre d'une coordination européenne renouvelée et renforcée dans le secteur social. En effet : « s'il y a une chose par-dessus tout que nous avons apprise depuis 2000 du processus de l'UE, c'est que la pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes multidimensionnels qui doivent être traités d'une manière intégrée et coordonnée. Les problèmes, tels que le sans-abrisme, l'insuffisance du revenu, la pauvreté infantile, le faible accès aux services, l'exclusion du marché du travail et la discrimination à l'égard des minorités, se chevauchent tous et sont souvent interreliés. Si à certains moments, une action ciblée peut s'avérer nécessaire pour aider certains groupes particuliers, une telle action doit être intégrée dans le contexte plus vaste des politiques globales efficaces relatives à l'inclusion sociale » (Frazer, 2009). Avec la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ainsi que l'inclusion active, le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement devraient donc être l'un des thèmes clés d'une coordination européenne renouvelée dans le secteur social. L'action devrait cependant être hissée à un niveau supérieur d'efficacité permettant d'obtenir des résultats plus concrets. Il est nécessaire de la planifier d'une manière plus systématique et intégrée. Le suivi et le compte rendu des progrès accomplis ont également grand besoin d'être améliorés. En plus, conformément à la Communication de la Commission en 2008 sur le renforcement de la MOC sociale, il pourrait s'avérer utile d'œuvrer vers une Recommandation de la Commission sur ce sujet (119).

A la lumière de ce qui précède, nous aimerions faire les recommandations suivantes en vue de renforcer l'action future de l'UE par rapport au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement (120). Elles couvrent six domaines clés : renforcer l'engagement politique ; développer un programme de travail pluriannuel ; élaborer des stratégies nationales, perfectionner les définitions, les mesures et le suivi ; améliorer la qualité des services et optimiser l'échange et l'apprentissage.

(119) La Communication de la Commission sur le renforcement de la MOC sociale suggère que « les sujets faisant partie de la MOC pourraient être ultérieurement consolidés par la formalisation, lorsqu'il y a lieu, de la convergence des points de vue. La Commission y contribuera en utilisant, le cas échéant, les Recommandations basées sur l'Article 211 du Traité, qui stipule des principes communs fournissant une base pour le suivi et l'évaluation par les pairs » (Commission européenne, 2008).
(120) Les conclusions du projet MPHASIS (cf. *Outcome Statement from the Final MPHASIS Conference*: Edgar et Marlier, 2009) et le travail du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale (Frazer et Marlier, 2009) ont été des sources d'inspiration très utiles lors de la préparation des présentes recommandations.

4.6.1. Renforcement de l'engagement politique

Sans une volonté politique affirmée de s'attaquer efficacement aux problèmes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, il y a de fortes chances que les progrès futurs seront assez limités. Trois choses sont selon nous essentielles pour garantir la mise en place d'une base politique et institutionnelle solide permettant, au niveau de l'UE, d'aborder efficacement les problèmes du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans l'avenir :

- les Etats membres et la Commission doivent veiller à ce que le nouvel Agenda « Europe 2020 » renferme un engagement politique fort à l'égard de la prévention et de l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et dans ce contexte, un engagement particulier à faire du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement des priorités.
- Cet engagement politique a besoin d'être institutionnalisé par l'établissement d'une nouvelle coordination européenne renforcée dans le secteur social, comprenant un volet inclusion sociale distinct et des PAN/inclusion optimisés, ainsi que des dispositions clairement établies pour le développement de travaux axés sur les problèmes thématiques clés incluant le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.
- Un rapport annuel sur les progrès accomplis dans le domaine du sans-abrisme et de l'exclusion devrait être rédigé dans le cadre du *Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale* à l'intention du Conseil européen de Printemps et du Parlement européen. Ce rapport annuel devrait être également transmis aux Parlements nationaux et, le cas échéant sous-nationaux, des Etats membres.

4.6.2. Programme de travail pluriannuel

Une approche plus systématique et plus structurée pour aborder le problème du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement au niveau de l'UE pourrait contribuer de façon significative à l'obtention de résultats plus tangibles. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- dans le contexte du CPS, les Etats membres et la Commission devraient convenir d'un programme de travail pluriannuel sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, qui doit tenir compte des recommandations décrites ci-dessous. Le premier programme de travail, qui pourrait utilement être lancé en 2011 (en tant que partie intégrante de la coordination européenne dans le secteur social post-Lisbonne), pourrait inclure l'élaboration, d'ici 2012 ou 2013, d'une Recommandation de la Commission sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

4.6.3. Développement de stratégies nationales

Il est essentiel de disposer d'une approche multidimensionnelle bien conçue du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement pour progresser aux niveaux nationaux et sous-nationaux. C'est pourquoi, nous recommandons ce qui suit :

- les Etats membres devraient être encouragés à élaborer des stratégies nationales globales et intégrées pour prévenir et remédier au sans-abrisme et à l'exclusion

liée au logement, et pour rédiger des rapports à ce sujet dans le cadre du volet Rapport de Stratégie nationale sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale (RSNPSIS) du PAN/inclusion. Lors de l'élaboration de telles stratégies, les Etats membres devraient veiller à ce que : les dispositions nécessaires soient mises en place pour assurer la coordination et l'intégration efficaces des politiques relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement ; à ce que des liens efficaces soient établis entre les différents niveaux de gouvernance (national, régional et local) concernant les problèmes liés au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement ; à ce que des structures appropriées soient mises en place pour soutenir la participation continue des parties prenantes pertinentes à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques ; et à ce que des partenariats impliquant tous les acteurs pertinents soient créés au niveau local afin de garantir la coordination et l'intégration des politiques et des programmes sur le terrain, et ce, d'une manière flexible adaptée aux besoins des individus.

- Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient être encouragés à établir des objectifs quantifiés adaptés à leur propre situation en vue de réduire le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.
- Les Etats membres devraient également être encouragés à faire en sorte qu'il y ait des synergies efficaces entre les politiques d'Inclusion active et leurs efforts pour prévenir et combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Leurs stratégies nationales relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement devraient donc être multidimensionnelles et adopter une approche d'inclusion active équilibrée visant non seulement à améliorer l'accès au logement de qualité et à d'autres services qualitatifs, mais aussi à garantir un revenu adéquat et à accroître l'accès à l'emploi.
- La Commission et les Etats membres devraient être encouragés à utiliser autant que possible les Fonds structurels de l'UE pour soutenir leurs stratégies relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement (121).

4.6.4. Définition, mesure et suivi

Les incohérences dans la définition et le manque de données adéquates et d'outils efficaces pour mesurer et assurer le suivi des prestations des Etats membres limitent considérablement la plus-value que le niveau européen pourrait apporter aux efforts fournis pour combattre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- pour renforcer l'engagement de l'UE à l'égard du problème du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement et pour favoriser l'échange transnational et l'apprentissage, le Comité de Protection sociale (CPS) et son Sous-groupe Indicateurs (SGI) devraient promouvoir un accord entre les Etats membres concernant l'application d'une définition officielle cohérente du sans-abrisme.

(121) Cf. Section 1.3.8 par rapport aux récents amendements apportés aux réglementations du Fonds européen pour le développement régional afin d'accroître l'éligibilité des interventions en matière de logement en faveur des communautés marginalisées dans les nouveaux Etats membres. Cela pourrait jouer un rôle important dans l'augmentation des ressources pour les initiatives dans ces pays.

- La Commission européenne et les Etats membres devraient convenir, dans le contexte du CPS, d'un cadre commun et de directives communes pour la mesure, le suivi et le compte rendu du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.
- Etant donné le faible degré de développement de la base législative et de la gouvernance de la collecte de données relatives aux sans-abri dans la plupart des pays, les Etats membres devraient être encouragés à implémenter un système permettant la collecte régulière des données sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ainsi que la vérification des données en provenance des niveaux régionaux et locaux. Parce qu'une seule source de données ne suffira pas pour obtenir des chiffres exacts concernant le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, ni du reste pour en assurer le suivi, chaque pays sera tenu d'identifier un « paquet » national faisant correctement état de ses sources de données disponibles (p. ex., enquêtes, registres, données d'enregistrement de clients) et d'élaborer comme il se doit sa capacité statistique.
- Lors du prochain recensement, qui sera effectué en 2011, tous les pays de l'UE seront pour la première fois obligés de recueillir des informations sur le sans-abrisme. C'est pourquoi la Commission et les Etats membres pourraient considérer, dans le cadre du CPS, de prendre l'initiative de consulter tous les intervenants clés (c'est-à-dire les ministères et autres organismes publics chargés du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, les instituts de statistiques, les prestataires de services, les universitaires et les personnes expérimentées en matière de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement) en vue de développer de vastes directives visant à assurer qu'au moins les données des catégories ETHOS 1 et 2 soient recueillies d'une manière efficace et (raisonnablement) cohérente (122).
- Le SGI devrait élaborer ultérieurement les nouveaux indicateurs relatifs à la privation de logement (en particulier, dans le domaine des logements précaires) et œuvrer pour l'établissement d'indicateurs européens communs relatifs au sans-abrisme.

(122) Indépendamment de cette initiative possible, le point le plus important est que les Instituts de Statistiques nationaux publient leur méthodologie ou leurs plans pour recenser le sans-abrisme primaire (soit ETHOS 1). Des données comparatives européennes sur certains aspects du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement pourraient également être utilement collectées via : a) des questions sur le « sans-abrisme caché » pouvant être incluses dans un module de l'instrument *Statistiques communautaires sur le Revenu et les Conditions de Vie* (EU-SILC) - à savoir des questions cherchant à identifier les personnes hébergées par des membres de leur famille ou par des amis en raison de la pénurie des logements (p. ex., des parents et des enfants mariés partageant un même logis), les personnes vivant provisoirement chez leur famille et des amis parce qu'elles sont touchées par le sans-abrime (par exemple les « surfeurs de canapé », de jeunes sans-abri qui font des va-et-vient entre les hôtels et leurs amis, etc.), etc. ; et b) un projet de recherche comparative utilisant une méthodologie cohérente dans la capitale et les grandes villes de chaque Etat membre afin de documenter l'ampleur et les raisons du sans-abrisme de catégorie ETHOS 1.

4.6.5. Optimisation de la qualité des services

La qualité des services mis en place pour aider les personnes à risque de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement est essentielle pour assurer leur efficacité. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit :

- les Etats membres devraient être encouragés à adopter de bonnes pratiques (p. ex., les Pays-Bas) pour développer des critères de logement et de prestation de services destinés aux sans-abri et pour les soutenir à l'aide de mécanismes de contrôle, de réglementation et de financement.
- Les Etats membres devraient publier leurs définitions officielles du surpeuplement et des logements inaptes à l'habitation. Le volet Rapport de Stratégie nationale sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale (RSNPSIS) du PAN/inclusion devrait rédiger un rapport sur ces définitions, ainsi que sur les informations officielles relatives à la qualité des logements et au surpeuplement.

4.6.6. Echange et apprentissage

Jusqu'à aujourd'hui, la MOC sociale a toujours démontré l'immense avantage pour les Etats membres d'apprendre de leurs expériences mutuelles. C'est pourquoi, nous recommandons ce qui suit :

- la promotion de l'échange transnational et de l'apprentissage par le biais de méthodes, telles que les examens par les pairs, les études, les réseaux, les collectes optimisées de données et les conférences, devrait continuer à être considérée comme une priorité clé dans le cadre du Programme communautaire pour l'Emploi et la Solidarité sociale (PROGRESS). Ce genre d'apprentissage devrait toutefois être ultérieurement renforcé par un meilleur regroupement des parties prenantes, ainsi que par diverses activités relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement, conformément à ce qui a été réalisé dans le contexte du projet MPHASIS (Edgar et Marlier, 2009) et recommandé par la FEANTSA (Spinnewijn, 2009).

BIBLIOGRAPHIE

Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C., et Vedung, E. (éd.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey and London, 1998.

Burt, M. et Cohen, B., *America's Homeless: Numbers, Characteristics, and the Programs that Serve Them*, Urban Institute, Washington D.C., 1989.

Busch-Geertsema, V., Does re-housing lead to reintegration? Follow-up studies of rehoused homeless people, *Innovation – The European Journal of Social Science Research* 18 (2), pp. 205-226, 2005.

Carpentier, S. et Van den Bosch, K., *Situering van de leefomstandigheden van cliënten van welzijnsorganisaties t.o.v. de volwassenen die in bestaansonzekerheid leven volgens SILC,* Nota, 2006.

Carr, H., Cowan, D. et Hunter, C., Policing the Housing Crisis, *Critical Social Policy* 27 (1), pp. 100-127, 2007.

Chamberlain, C. et MacKenzie D., *Homeless Careers: Pathways In and Out of Homelessness*, Australian Housing and Urban Research Institute, RMIT University, Adelaïde, 2003.

Clark, W. A. V., et Davies Withers, S., Family migration and mobility sequences in the United States: Spatial mobility in the context of the life course, *Demographic Research,* 17 (20), pp. 591-622, 2007.

Commission européenne, *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Communication No. COM(2008) 418 final, Commission européenne, Bruxelles, 2008.

Commission européenne, *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion. Mise à jour de 2009,* 2009, disponible sur : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en.

Conseil, *Joint Report on Social Inclusion*, Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne, Bruxelles, 2002.

Culhane D.P., Dejowski, E., Inanez, J., Needham, E. et Macchia, I., Public shelter admission rates in Philadelphia and New York City: the implications of turnover for shelter population counts, *Housing Policy Debate,* 5 (2), pp. 107-140, 1994.

Culhane, D.P., *Re-arranging the deck-chairs or re-allocating the lifeboats?: homelessness assistance and its alternatives*, Research Conference European Observatory on Homelessness, La Haye, septembre 2008, 2008.

Culhane, D.P., The Costs of Homelessness: A Perspective from the United States, *The European Journal of Homelessness,* 2, pp. 97-114, 2008a.

De Backer, B. avec Lodewick, *Les cent portes de l'accueil. Héberger des adultes et des familles sans abri*, Ed. Couleur Livres, 150 p.

Donabedian, A., The Quality of Care. How can it be assessed?, *Journal of the American Medical Association*, vol. 260 (12), pp. 1743-1748, 1982.

Dyb, E., *Preventing and Tackling Homelessness in a Context of Homeownership: The Norwegian Case*, ENHR conference Rotterdam, juin 2007, 2007.

Edgar, W., *A Statistical Review of Homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, 2009.

Edgar, W. et Marlier, E., *Outcome Statement from the Final MPHASIS Conference*, Paris, septembre 2009, disponible sur : www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/.

Edgar, W., *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, Social Inclusion Peer Review, ÖSB, Vienne, 2006.

Edgar, W., *Counting the homeless – improving the basis for planning assistance*, Social Inclusion Peer Review, ÖSB, Vienne, à paraître.

Edgar, W. et Meert, H., *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, 2005.

Edgar, W., Doherty, J. et Meert, H., *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, 2004.

Edgar, W., Doherty, J. et Mina-Coull, A., *Support and Housing in Europe: tackling social exclusion in the European Union*, Policy Press, Bristol, 2000.

Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. et Busch-Geertsema, V., *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances), Bruxelles, 2007.

Elder, G. H. (éd.), *Life Course Dynamics: Trajectories and Transitions*: Cornell University Press, Ithaca, New York, 1985.

Fitzpatrick Associates, *Review of Implementation of Homeless Strategies*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Dublin, 2006.

Flatau, P., Zaretzky, K., Brady, M., Haigh, Y. et Martin, R., *The Cost-Effectiveness of Homelessness Programs: A First Assessment, Volume 1– Main Report,* AHURI Final Report no.119, AHURI, Melbourne, 2008.

Flatau, P.R. et Zaretzky, K., The Economic Evaluation of Homelessness Programs, *The European Journal of Homelessness* (2), pp. 305-320, 2008.

Frazer, H., Response to 'How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness', *The European Journal of Homelessness,* 3, pp. 317-327, 2009.

Frazer, H. et Marlier, E., *Homelessness and housing exclusion across EU Member States*, Analyse et recommandations du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale, 2009, disponible sur : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009.

Golledge, R.G. et Stimpson, R.J., *Spatial Behavior: A Geographic Perspective*, The Guildford Press, New York and London, 2006.

Hagestad, G.O. et Neugarten, B.L., Age and the Life Course, in Robert H. Binstock and Ethel Shanas (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Van Nostrand Reinhold, New York, pp. 46-61, 1985.

Hradejký, I., Building Capacity of Homelessness Services in the Czech Republic, *The European Journal of Homelessness,* 2, pp. 177-190, 2008.

Kendig, H., Housing careers, life cycle, and residential mobility: implications for the housing market, *Urban Studies*, vol. 21, pp. 271-283, 1984.

Kirkwood, S. et Richley, T., *Supported Accommodation Services for Offenders: A Research Literature Review*:, Criminal Justice Social Work Development Centre, Edinburgh, Scotland, 2008.

La Strada (Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri), 2009, http://www.thuislozenzorg.org/Files/media/imports/res-denombrement-19-novembre-2008.pdf.

La Strada (Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri), *Een eerste poging om het aantal dak-, en thuislozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te tellen*, Bruxelles, 10p., 2009, http://www.thuislozenzorg.org/Files/media/imports/res-telling-van-19-november-2008.pdf.

Macpherson, R., Shepherd, G., et Edwards, T., Supported accommodation for people with severe mental illness: a review, *Advances in Psychiatric Treatment,* 10, pp. 180-188, 2004.

Marlier, E., Atkinson, A.B., Cantillon, B. et Nolan, B., *The EU and Social Inclusion: Facing the challenges*, The Policy Press, Bristol, 2007.

Meert, H., *Danish Homelessness Strategy – Our Collective Responsibility*, Social Inclusion Peer Review, ÖSB, Vienne, 2005.

Neale, J., Homelessness and Theory Reconsidered, *Housing Studies*, vol. 12, 1, pp. 47-61, 1997.

O'Sullivan, E. et De Decker P., Regulating the Private Rental Housing Market in Europe, *The European Journal of Homelessness,* 1, pp. 95-118, 2007.

Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale : http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts.

Rossi, P.H., *Why Families Move; a study in the social psychology of urban residential mobility*, Glencoe Illinois Free Press, 1955.

Rowntree, B.S., *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan and Co, London, 1901.

Sahlin, I., *The Staircase of Transition*, National Report of the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Bruxelles, 1999.

Salamon, L.M. et Anheier, H.K. (éds.), *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-Nationally*, John Hopkins University, Baltimore, 2006.

Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion Sociale, *Rapport 2008-2009, partie 2: Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté*, SLPPES, Bruxelles, 84 p., 2010.

Spinnewijn, F., How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness, *The European Journal of Homelessness,* 3, pp. 301-316, 2009.

Stephens, M. et Fitzpatrick, S., Welfare Regimes, Housing systems and Homelessness: How are they linked?, *The European Journal of Homelessness*, 1, pp. 201-212, 2007.

Tainio, H. et Fredriksson, P., The Finnish Homelessness Strategy: From a "Staircase" Model to a "Housing First" Approach to Tackling Long-Term Homelessness, *The European Journal of Homelessness,* 3, pp. 181-199, 2009.

Van Menxel, G. *et al*, *Verbinding Verbroken*. Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Berchem, 2003.

Van Menxel, G. *et al*., *De meervoudige kwetsbaarheid van cliënten in het algemeen welzijnswerk,* Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Berchem, 2007.

Van Regenmortel, T, Demeyer, B., Vandenbempt, K. et Van Damme, B., Zonder (t)huis. *Sociale Biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit,* Lannoo Campus, Louvain, 2006.

Vranken, J., *The English Rough Sleeping Initiative*, Social Inclusion Peer Review, ÖSB, Vienne, 2004.

Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K., Dewilde, C. et Dierckx, D. (éd.), *Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting 2008*, Acco, Louvain, 2008.

Vranken, J., De Boyser, K et Dierckx, D. (ed.), *Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting 2006*, Acco, Louvain, 2006.

Wolf, J. et Edgar, W., Measuring Quality of Services and Provision in Homelessness, *The European Journal of Homelessness,* 1, pp. 15-40, 2007. www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/.

5. FAIRE DE L'INCLUSION SOCIALE UNE PIERRE ANGULAIRE DES POLITIQUES DE L'UE ET (DES POLITIQUES) DES ETATS MEMBRES

Le diagnostic dressé dans la préface de cet ouvrage, selon lequel une décennie de politiques d'inclusion sociale coordonnées n'avait pas réussi à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale de manière substantielle, mérite une profonde réflexion sur le modèle social européen actuel. Comment est-il possible que l'UE ait largement échoué dans son objectif défini en 2000 et visant à faire un pas décisif vers l'éradication de la pauvreté? Les réponses sont nombreuses et variées.

Nous pouvons d'une part citer des facteurs externes que les dirigeants européens ont soit été incapables de prévoir en 2000 ou dont ils n'ont pas pu suffisamment modifier le cours.

- Il y a d'abord eu deux crises économiques majeures : en 2001, l'explosion du terrorisme international et la Guerre du Golfe ont été accompagnées par l'éclatement de la bulle Internet; et l'année 2008 a connu la pire crise financière depuis celle vécue dans les années 1930. Des crises telles que celles-là se font bien entendu sentir, et les premières victimes sont les groupes les plus vulnérables de la société.
- Ensuite, l'élargissement de l'UE en vue d'inclure des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) a signifié que, d'un seul coup, la population européenne a accueilli des nombres élevés de personnes pauvres et socialement exclues (123). Les huit PECO qui ont accédé à l'UE en 2004 présentaient un revenu moyen par habitant qui atteignait à peine la moitié de celui des « anciens » Etats membres de l'UE ; dans les deux derniers pays ayant adhéré à l'UE (la Roumanie et la Bulgarie) en 2007, la moyenne était encore inférieure et n'était que d'un tiers.
- Outre ces facteurs macroéconomiques, il existe aussi plusieurs tendances sociodémographiques importantes qui tendent à engendrer la pauvreté et l'exclusion sociale. Le vieillissement de la population en est une, mais il s'agit surtout de l'augmentation de l'immigration et de la fragmentation familiale (cf. par exemple OCDE, 2008). Le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé parmi les immigrés, les personnes isolées et les familles monoparentales. Si la taille de ces groupes augmente, cela suffit à accroître la pauvreté et l'exclusion sociale dans un pays.

En laissant ces facteurs exogènes de côté, la politique européenne elle-même a selon nous également échoué à réduire la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale suite à un manque de cohérence entre les politiques générales et sociales. Cela se

(123) Notons que les observations de la section précédente (plus précisément que la pauvreté monétaire n'a pas diminué) seraient également vraies sans l'élargissement de l'UE. En d'autres termes, la stabilisation ou l'augmentation des taux de risque de pauvreté n'est pas le résultat d'un artefact statistique causé par l'accès des 12 nouveaux Etats membres de l'UE. (cf. Préface pour certains chiffres liés au risque de pauvreté et de privation matérielle ; pour des preuves complètes et détaillées, cf. le site Web d'Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/introduction.).

manifeste dans une variété sans cesse changeante de domaines politiques. La politique européenne est essentiellement dirigée par une logique de libre marché qui, outre des prestations clés en termes de prospérité et de liberté, cause également des « dommages collatéraux » substantiels pour les groupes vulnérables, car elle ne tient souvent pas suffisamment compte de l'impact social des politiques promues.

Un autre risque inhérent à l'élaboration de politiques européennes concerne le manque de participation active des groupes socialement exclus dans les débats politiques. Malgré les efforts fournis par la Commission européenne et, comme mentionné au Chapitre 1, malgré certains progrès réalisés à cet égard, il reste beaucoup à faire pour que les voix des pauvres soient entendues à Bruxelles (et à tout niveau politique – UE, national, régional et local). Ce chapitre se penche sur ces deux questions clés, « Placer l'inclusion sociale au cœur des politiques » (Section 5.1) et « Développer la participation de toutes les parties prenantes, même les plus exclues » (Section 5.2). Il avance aussi certains principes de gouvernance généraux visant à rendre l'UE plus inclusive *"par nature"*.

5.1. PLACER L'INCLUSION SOCIALE AU CŒUR DES POLITIQUES

La coordination et le renforcement des politiques sociales aux niveaux de l'UE et national sont indubitablement des défis majeurs; prévenir la reproduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les principales politiques (économiques) est encore plus crucial. La pauvreté et l'exclusion sociale enregistreraient certainement des niveaux inférieurs à ce jour si l'inclusion sociale avait été au cœur des politiques dominantes, comme le demandait la « clause sociale horizontale » du Traité de Lisbonne en 2009 (cf. Section 1.3.4). A titre d'illustration, nous allons brièvement nous pencher sur trois volets politiques clés de ces dix dernières années : l'élargissement de l'UE, la libéralisation des services de base et la Stratégie de Lisbonne.

5.1.1. Elargissement de l'UE

Personne ne remettra en question l'importance historique de la réunification de l'Europe après la chute du communisme en vue de garantir la paix et la prospérité. Il convient toutefois d'étudier comment l'élargissement de l'UE s'est déroulé. La politique d'élargissement démontre au moins que les priorités économiques ont été largement prédominantes sur les priorités sociales. Kvist (2004) fait référence à cet égard à « l'intégration négative » (suppression des obstacles et perte des privilèges) par opposition à « l'intégration positive » (dans le sens d'une politique sociale commune). Cela a indubitablement aussi aggravé le problème de la pauvreté et des inégalités.

Bien entendu, la recrudescence de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les nouveaux Etats membres a commencé bien avant leur adhésion à l'UE ; l'implosion de l'ancienne base industrielle et de l'agriculture dans les anciennes économies planifiées d'Europe centrale et orientale avait commencé suite à la révolution de 1989

(Kogan *et al*, 2008). Les changements structurels qui ont eu lieu en Europe centrale et orientale étaient énormes, et des secteurs ainsi que des marchés du travail entiers ont été minés. Dans les Etats baltes et en Bulgarie, par exemple, les niveaux de revenu réel moyen ont baissé de 35 à 50 % en quelques années. De plus, les écarts salariaux artificiellement comprimés de l'époque communiste ont pour ainsi dire pris fin, entraînant de très importantes diminutions du revenu réel des personnes les moins qualifiées. En même temps, les Etats-providence socialistes sont tombés : le plein emploi a laissé placé à un chômage structurel et de longue durée élevé ; les nouveaux systèmes d'assurance chômage et d'assistance sociale étaient très spartiates et inefficaces ; les services de base subventionnés tels que le logement, la garde d'enfants, l'enseignement, etc. étaient systématiquement privatisés, mettant à mal le pouvoir d'achat des familles aux revenus modestes. Tous ces éléments ont ici et là engendré un véritable exode, particulièrement parmi l'élite, qui n'a pas pris fin.

L'accès à l'UE n'a pas eu beaucoup d'effet pour atténuer cette crise sociale et économique dans les PECO. Si elle a offert de nouvelles opportunités de croissance grâce aux investissements étrangers, de nouveaux marchés occidentaux et la transition croissante vers une économie de services (tertiarisation), l'adhésion a également imposé des exigences strictes (excessives) aux pays candidats. Ils ont en effet été soumis à une stricte discipline financière et budgétaire (les critères de convergence) pour pouvoir adhérer à l'UE et cette « discipline » a miné la politique sociale des pays concernés. Les Fonds structurels européens, malgré leur focalisation sur les PECO, n'ont pas suffit à compenser les déficits des budgets sociaux des nouveaux Etats membres. De toute façon, les « anciens » Etats membres fournissant les finances devaient eux-mêmes faire face à des contraintes budgétaires.

Il n'y avait en outre aucun soutien politique pour une politique sociale commune. Les anciens Etats membres, comme la Suède et la Finlande, se sont montrés réticents quant à l'acceptation des normes assez éloignées de leur propre revenu minimum national ; mais, fait remarquable, ce sont les nouvelles élites libérales des « nouveaux » Etats membres (dirigées par la Pologne et les Etats baltes) qui considéraient le libre-échange comme étant la solution à leur crise structurelle d'adaptation. Ils ont sensiblement réduit leurs systèmes de pension et les dépenses de santé, tandis que certains pays ont introduit une taxe forfaitaire pour leur permettre d'être plus compétitifs par rapport à leurs voisins occidentaux (124). Bien que l'UE obligeasse ses nouveaux membres à adopter « l'acquis communautaire » - l'ensemble des règles sociales de l'UE relatives à la non-discrimination, à la santé, à la sécurité au travail, etc. - les observateurs avertis soulignent que cet *acquis* n'est pas un lourd fardeau et que le suivi de son application a eu tendance à être relativement laxiste.

(124) Une taxe forfaitaire est un faible taux d'imposition uniforme, qui s'applique à la fiscalité personnelle et la TVA, qui profite principalement aux personnes ayant des revenus supérieurs.

Rien d'étonnant dès lors à ce que, d'après les quelques données disponibles, la pauvreté ait continué d'augmenter dans les nouveaux Etats membres après leur adhésion à l'UE ; parmi les sept Etats membres dans lesquels Lelkes *et al* (2009: 30) ont observé une augmentation de la pauvreté, cinq sont de nouveaux Etats membres. Il est fort possible que le problème soit encore exacerbé par la crise financière (particulièrement en Lettonie) : plus de sacrifices drastiques sont imposés à tous les niveaux à la demande du Fonds monétaire international (FMI). La Commission européenne assiste quant à elle à cela, impuissante.

Le déclin social dans les PECO a favorisé la migration vers les pays occidentaux. La Commission européenne a à plusieurs reprises minimisé les craintes des anciens Etats membres d'un flux d'immigration depuis les nouveaux Etats membres (cf. par exemple Commission européenne - High Level Group, 2004): après un pic de 300.000 migrants par an au cours des premières années de l'adhésion, on indiquait que l'afflux retomberait à environ 50.000 migrants par an. Plusieurs anciens Etats membres (dont la Belgique) ont toutefois décidé de jouer la carte de la sécurité et ont imposé des restrictions temporaires à l'immigration ou ont renforcé les critères d'éligibilité pour leurs systèmes d'assistance sociale et de sécurité sociale (Kvist, 2004). Ils n'ont pas nécessairement eu tort d'agir de la sorte, car les flux de migration réels cachent parfois des chiffres inquiétants sur l'ampleur des aspirations migratoires dans les PECO, particulièrement parmi les jeunes et les personnes instruites. En fait, et peut-être justement à cause de cela, les dommages potentiels causés par cette pression migratoire peuvent être supérieurs pour les pays d'origine plutôt que pour l'UE-15 : les pays d'origine ont le plus besoin de ces immigrants, car les PECO sont confrontés au vieillissement de la population et à la rareté des travailleurs qualifiés.

Bref, il ressort de ce bref aperçu des tendances dans les PECO que le problème aigu et largement sous-estimé de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les 10 nouveaux Etats membres (125) a été exacerbé plutôt qu'atténué par « l'intégration négative ». Mais ce n'est pas tout. En combinaison avec d'autres facteurs, cette forme d'intégration érode lentement mais sûrement le célèbre Modèle social européen dans l'ancienne UE (caractérisé par des revenus élevés, une productivité élevée et de hauts niveaux de protection sociale). Autrefois, le dumping social exercé par les nouveaux Etats membres était le cauchemar des anciens Etats membres de l'UE ; ce cauchemar devient lentement une réalité. La poursuite de la libéralisation des marchés, particulièrement dans le secteur des services, peut avoir un effet favorable sur l'emploi dans les PECO, mais à plus long terme, elle contribue aussi à l'érosion des salaires et des conditions de travail dans toutes les branches du marché du travail (du travail saisonnier dans le secteur de l'agriculture aux services

(125) L'utilisation de critères relatifs comme le seuil de 60 % de la médiane sous-estime largement la pauvreté réelle dans les 10 nouveaux Etats membres. Donc, même si les indicateurs de privation se sont sensiblement améliorés dans ces pays, ils restent en moyenne 2,5 fois supérieurs à ceux enregistrés dans les anciens Etats membres (cf. Préface).

domestiques en passant par le transport routier et la recherche scientifique). Les premiers de ces segments sont particulièrement pertinents ici, puisqu'il s'agit des segments présentant le plus grand risque de rencontrer les "travailleurs pauvres". Cela nous amène à un second facteur structurel.

5.1.2. Libéralisation des services de base

Outre l'intégration de plusieurs « pays à bas salaires », l'UE a donné un nouvel élan à la libéralisation des marchés au cours de la dernière décennie. La « Directive des Services » (126), qui crée un cadre général pour la libéralisation des secteurs des services, a été mise en oeuvre dans une forme révisée après avoir rencontré une vive opposition (principalement des syndicats occidentaux) en 2006. Désormais, tout le monde au sein de l'UE a le droit de fournir des services partout sur le territoire de l'UE et de créer une société de services où il le souhaite au sein de l'Union. Il va sans dire que cet assouplissement représente un défi majeur pour les 27 gouvernements nationaux (et les nombreux autres gouvernements régionaux) pour le suivi de l'accessibilité, de la conformité avec la législation locale et de la qualité de ces services. Pour les utilisateurs de services qui sont en position de faiblesse, cela comporte des risques considérables, par exemple en ce qui concerne la qualité des soins à domicile ou la continuité de la fourniture en électricité. De plus, plusieurs secteurs appartenant traditionnellement aux services publics sont systématiquement privatisés : les télécommunications, l'électricité, le gaz, l'eau, les chemins de fer, etc. En principe, des services tels que ceux-là seront désormais exposés sans aucune restriction à la concurrence sur le marché interne de l'UE. La notion de « restrictions » peut également comprendre des conditions d'accréditation, des régimes de subventions, des obligations ou des interdictions d'inspiration sociale, si cela signifie que les fournisseurs sont de facto tenus à distance. Les pouvoirs publics ont même été mis sur la défensive à cet égard, par exemple parce qu'ils sont obligés dans certaines circonstances de justifier l'aide gouvernementale à la Commission européenne ou, lorsque de nouveaux acteurs (étrangers ou autres) contestent les règles imposées, invoquant devant la Cour européenne de Justice qu'il s'agit de restrictions commerciales qui faussent la concurrence. Une fois de plus, la logique appliquée est une pure économie de marché : la privatisation et la concurrence devraient engendrer une plus grande efficacité, une meilleure adéquation qualitative entre l'offre et la demande, des prix inférieurs et donc, une plus grande prospérité. Toute correction du marché par le gouvernement est soumise à un contrôle rigoureux, comme si elle devait être réinventée.

Les expériences passées relatives au transfert des services publics au secteur privé (par exemple les chemins de fer, l'enseignement ou les services de l'emploi) sont toutefois mitigées. D'une part, certains éléments soutiennent les arguments en faveur de l'efficacité et de la réactivité des marchés et, d'autre part, la qualité des services ne s'améliorera pas forcément et ne deviendra la plupart du temps plus iné-

(126) La Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

gale. Les enquêtes de satisfaction des clients menées par l'Eurobaromètre par rapport aux « services de réseau » (téléphonie, eau, électricité, gaz, services postaux) indiquent que, si l'utilisateur moyen est en faveur de la libéralisation, plus de trois quarts d'entre eux remarquent une légère, voire aucune amélioration en termes de prix, de choix, de qualité et de protection du consommateur (Clifton et Diaz-Fuentes, 2008). Il existe de plus des signes d'insatisfaction croissante en ce qui concerne l'accessibilité et la sécurité juridique ; en 2006, par exemple, un consommateur sur trois pensait que l'électricité et le gaz étaient « exagérément coûteux ou inabordables ».

Les effets secondaires négatifs de la libéralisation peuvent en partie être imputés à une série de facteurs :

- le fait que dans certains cas, les monopoles publics ont dans la pratique été remplacés par des monopoles privés (par exemple sur le marché de l'électricité) ou une « concurrence monopolistique », de sorte que les prix n'ont pas diminué ;
- le manque de transparence des marchés après la privatisation ; la grande différenciation des produits et des prix indique que les consommateurs ne peuvent plus s'y retrouver dans le labyrinthe administratif, qu'ils n'ont quasiment pas accès aux alternatives et qu'ils ne peuvent plus faire valoir leurs droits ; et surtout,
- la primauté de la quête de profits sur la fourniture de services (de base) dans l'éthique des entreprises de services privées ; cela rend difficile dans la pratique de forcer les entreprises à mener une politique sociale par rapport aux faibles utilisateurs des services.

En Belgique aussi, la privatisation des services publics (particulièrement l'électricité et le gaz) ne s'est jusqu'à présent pas avérée être un franc succès : outre le secteur des télécommunications, la diminution espérée des prix ne s'est pas matérialisée ; pire encore pour les pauvres : la fourniture des services de base tels que le gaz et l'électricité est moins sûre que dans le passé et les fournisseurs privés sont souvent peu scrupuleux dans leurs conditions de fourniture. Les utilisateurs de services faibles sont « parqués », voire exclus des services ; on ne leur propose pas de tarifs préférentiels, etc. Les pauvres sont souvent les premières victimes dans ces cas-là. Par exemple, le gouvernement flamand a été forcé de faire pression pendant des mois sur Belgacom, l'ancienne entreprise publique de téléphone, pour simplement conserver les tarifs spéciaux en vigueur pour les abonnés plus pauvres (127).

Pourtant, l'intention était que la libéralisation soit socialement corrigée ; il devait y avoir une fourniture minimum gratuite, les « tarifs sociaux » pour des catégories de ménage spécifiques, et des procédures contrôlées pour le traitement des défauts de paiement (afin d'éviter de couper l'approvisionnement des ménages). Dans la pratique, les sociétés privées se sont montrées très créatives pour contourner les règles

(127) *Journal De Standaard,* 31 janvier 2005. Initialement, les personnes concernées devaient compléter un formulaire de demande relativement compliqué pour la poursuite de leur « abonnement social ».

- ou le gouvernement n'avait pas le pouvoir de faire respecter les droits des utilisateurs les plus faibles des services. Malgré les dispositions statutaires, les sociétés d'énergie en Belgique ont continué d'interrompre l'approvisionnement des consommateurs qui ne payaient pas leurs factures en remplaçant tout simplement le critère « d'incapacité de paiement » dans leur argumentation par la formule « manque de volonté manifeste de payer ». Elles ont même commencé à s'échanger des « listes noires » de clients considérés comme étant des mauvais payeurs, ce qui signifie que certains ménages ne pouvaient plus trouver de fournisseur acceptant de leur fournir du gaz ou de l'électricité. D'autres sociétés ont commencé à exiger des dépôts de garantie prohibitifs avant de (re)connecter ces clients, etc. (Nicaise *et al*, 2004).

L'agitation existant au niveau des services sociaux est moins connue que les problèmes touchant le secteur des services publics : le vent de la privatisation souffle aussi sur le monde des soins aux personnes âgées, des garderies pour enfants, des soins de santé et des secteurs connexes, ce qui met la pression sur les services publics et les régimes de subvention. Ces secteurs ressentent aussi les effets de l'internationalisation et de la concurrence de diverses manières :
La libre circulation des travailleurs signifie que la proportion d'employés d'origine étrangère est en augmentation. Ces employés sont flexibles et aident à éliminer les goulots d'étranglement dans les professions liées à la santé, mais ils sont aussi souvent moins bien formés.
la libre circulation des personnes entraîne aussi parfois un risque de « tourisme social », de « migration de soins » et, d'après certaines sources, même de « raids sociaux » (soit une immigration dans le but de profiter des avantages sociaux dans d'autres pays européens - Kvist, 2004).
Vient ensuite l'arrivée des multinationales dans les services locaux et de proximité. Ces grands acteurs utilisent la Cour européenne de Justice pour faire respecter leur droit d'accéder à ces « marchés de croissance » en utilisant la Directive sur les Services comme levier. Les fournisseurs à but non lucratif traditionnels, qui ne sont souvent pas de petits acteurs, craignent d'être éliminés par la concurrence parce que les grandes sociétés sont moins scrupuleuses par rapport aux normes de qualité.

Ces trois tendances ont un effet pouvant se renforcer mutuellement sur les services sociaux (subventionnés), débouchant sur un nivellement par le bas des subventions et de la qualité. L'UE contribue elle-même à cette pression avec sa Directive sur les Services et sa position d'organe de surveillance contre les aides d'Etat faussant la concurrence. Une fois de plus, c'est le client moins aisé qui risque d'être perdant suite à cette interaction. Par exemple, le pouvoir discrétionnaire des gouvernements nationaux ou régionaux leur permettant de subventionner des services à titre de compensation pour l'accomplissement d'une tâche publique est limité : les subsides conséquents doivent être soumis à l'avance à la Commission européenne, qui les étudie minutieusement afin de s'assurer qu'ils ne faussent pas la concurrence. En ce qui concerne l'inclusion sociale, l'UE a à ce jour tout juste prévu quelques « exceptions » aux règles de concurrence, qui concernent principalement le subventionnement de services à petite échelle.

Il a fallu pas moins de dix ans à l'UE pour élaborer un Protocole définissant entre autres le concept de « services d'intérêt général » : la fourniture énergétique, les services de télécommunication, le transport, le secteur audiovisuel et les services postaux, l'enseignement, la fourniture d'eau, la gestion des déchets, les services de santé et les services sociaux (Commission européenne, 2007). Pour ces services, l'Europe autorise l'intervention du gouvernement dans les différents marchés (par exemple en vue de lutter contre l'exclusion sociale) et les Etats membres ou les régions peuvent imposer des obligations aux producteurs par rapport à la nature de service public de leur service, par exemple en ce qui concerne les services universels, la qualité, l'accessibilité et l'abordabilité. Cela ne remet toutefois pas en cause le fait qu'en ce qui concerne les services « économiques » (voire « marchands »), les règles de l'UE sur le marché intérieur et la concurrence restent d'application (128). Il est en tout cas frappant de constater que le marché libre (et donc la recherche du profit) reste la norme tandis que les dispositions concernant les services d'intérêt général sont des « exceptions ». Il ne peut pas être question d'une contribution véritablement positive au développement de ces services. Il n'existe aucune loi européenne garantissant un service de base ou l'attribution automatique d'un tarif social aux clients défavorisés. L'Europe tolère le fait qu'une autorité inférieure prenne de telles mesures : la politique d'inclusion nationale et régionale peut agir de manière compensatoire. Paradoxalement, son impact social est ensuite évalué par l'UE dans le contexte de la MOC sociale.

Une fois encore, les Etats membres ont clairement opté pour « l'intégration négative ». En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que la reconnaissance des droits fondamentaux, on aurait pu attendre une politique plus proactive de normes sociales minimales. Avant la libéralisation, l'Union aurait parfaitement pu développer un cadre garantissant le droit aux services de base pour tous les citoyens européens. Clifton et Diáz-Fuentes (2008) rappellent en fait que cette possibilité a déjà été soulevée au milieu des années 1990. Finalement, l'UE s'est frayé un chemin dans l'optique du marché libre et a laissé les corrections sociales aux Etats membres et aux régions. Les appels du secteur social visant à développer des « normes sociales minimales » au sein de l'UE n'ont débouché que dernièrement sur l'adoption d'un article dans le nouveau Traité de l'UE (article 14) fournissant la base d'un cadre juridique européen (potentiel) relatif aux services sociaux d'intérêt général.

Sur la base du Livre blanc de la Commission européenne sur les Services d'Intérêt général (Commission européenne, 2004) et d'une étude réalisée par le Réseau européen Anti-pauvreté (EAPN, 2007), une large coalition d'organisations représentant la société civile nationales et européennes et de parlementaires européens, ras-

(128) Seuls les services tels que la police, la justice, etc., échappent complètement aux règles européennes sur le marché intérieur.

semblée sous le nom de « Spring Alliance » (129), a inclus dans son manifeste un agenda concret pour la poursuite de la mise en oeuvre des normes sociales minimales au niveau européen. La Section 8 du Manifeste énumère les exigences suivantes :

- « veiller à ce que le marché intérieur de l'UE et la législation sur la concurrence n'influencent pas négativement la fourniture de ou l'accès à des services publics de qualité et qu'ils tiennent compte des spécificités des services publics. Plus précisément :
  - réviser si nécessaire le marché intérieur de l'UE et les législations sur la concurrence afin d'assurer un accès universel aux services publics. Cela serait possible en adoptant une Directive-Cadre sur les Services d'intérêt général.
  - Assurer la mise en oeuvre de l'exigence d'un accès universel et abordable aux services dans les directives sectorielles existantes de l'UE, par exemple en ajoutant une clause sur l'accès à un approvisionnement minimum en énergie et en eau pour les ménages.
  - Amender les règles relatives aux marchés publics de l'UE pour exiger des critères de qualité obligatoires pour l'adjudication de services sociaux.
  - Evaluer et réviser si nécessaire la réglementation sur les aides d'Etat qui entrave le développement et la prestation de services sociaux fournis par des acteurs à but non lucratif, non gouvernementaux.
  - Mettre en oeuvre la demande du Parlement européen visant une évaluation indépendante de l'impact de la libéralisation et de la privatisation sur les services essentiels, impliquant toutes les parties prenantes, mais particulièrement les utilisateurs.
- Affecter le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional à des investissements dans l'enseignement, le logement social, les services sociaux et de santé, particulièrement pour les plus défavorisés.
- Développer un plan d'action européen décrivant comment les politiques macroéconomiques européennes peuvent augmenter le soutien aux individus ayant des responsabilités familiales (par exemple vis-à-vis de leurs enfants ou de parents plus âgés) et reconnaître la valeur économique des services de soins fournis par les membres de la famille.
- Renouveler les engagements visant à réaliser les objectifs de Barcelone sur la garde des enfants afin de supprimer les obstacles et les éléments décourageant la participation des femmes sur le marché du travail.
- Mettre en oeuvre les exigences du paquet énergétique européen pour développer des Plans d'action nationaux et réduire la pauvreté énergétique et les coordonner avec les Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et la protection sociale.
- Fournir un cadre législatif et financier européen approprié pour soutenir les activités d'économie sociale dans la fourniture de services publics, particulièrement les services sociaux.

(129) La Spring Alliance est dirigée par quatre organisations de société civile européennes principales : le Bureau européen de l'Environnement, la Confédération européenne des syndicats (CES), la Plate-forme sociale et Concorde

■ Adopter une directive sur l'inclusion financière pour mettre en place un accès universel à un compte bancaire et à un crédit durable et équitable ainsi que des facilités de prêt pour tous. » (Spring Alliance, 2009) (130).

Nous proposerions dans ce contexte une priorité particulière pour des services de base garantis pouvant se caractériser par *des investissements dans les ressources (matérielles, humaines, sociales et culturelles)* des groupes socialement exclus. L'enseignement et la garde des enfants méritent une mention particulière à ce niveau en tant qu'instruments pouvant être utilisés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

5.1.3. La Stratégie de Lisbonne

« Faire de l'UE l'économie basée sur les connaissances la plus dynamique et compétitive du monde, capable de générer une croissance économique durable avec de plus nombreux et de meilleurs emplois ainsi qu'une meilleure cohésion sociale » : il s'agit de l'objectif de base familier de la stratégie adoptée pour la période 2000-2010 par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE lors du Sommet de printemps de Lisbonne en 2000. La référence à la concurrence et à la cohésion sociale dans une seule et même phrase requiert un certain niveau de gymnastique mentale. Pourtant, à notre connaissance, le lien entre ces deux éléments n'a jamais été complètement expliqué. Comme nous l'avons souligné dans le Chapitre 1, les rapports du Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale (Frazer et Marlier, 2009) évaluant les Programmes de réforme nationaux des Etats membres ont clairement démontré qu'il y avait eu très peu de « feeding in » ou de « feeding out » entre les politiques économiques et d'emploi et les politiques sociales pour assurer leur renforcement mutuel. D'autres rapports d'évaluation suggèrent que le paradigme de Lisbonne doit être interprété principalement comme une ligne de raisonnement linéaire : l'économie basée sur les connaissances rend l'UE plus compétitive et génère donc une plus grande croissance économique ; une croissance qui se traduit à son tour par un taux d'occupation plus élevé et donc une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Nous pensons que certains liens de cette ligne de raisonnement sont moins clairs que d'autres. Il existe par exemple un degré raisonnable de certitude quant à l'impact positif des investissements dans la connaissance sur la croissance économique ; la génération de connaissances (via la recherche et le développement) et leur divulgation (principalement via l'enseignement, mais aussi via les médias et Internet) entraînent une croissance économique. Mais dans quelle mesure cette croissance se

(130) Des exigences similaires sont de plus en plus développées au niveau national par la société civile et les mouvements syndicaux pour le changement. Par exemple, en Irlande, une récente initiative de la société civile a lancé un manifeste (Is Feidir Linn, 2009) dont l'un des objectifs est d'établir « un modèle de développement accordant la priorité, investissant et développant des services publics efficaces, effectifs et de grande qualité » et qui, parmi les objectifs politiques connexes, plaide pour des « normes minimales imposées par la loi ».

traduit-elle par de l'emploi et, surtout, quelle est la qualité de cet emploi et comment est-il distribué? Le modèle dominant semble être celui d'une « croissance technologique axée sur les compétences », ce qui signifie que les innovations technologiques encouragent la demande d'emplois mieux qualifiés, tandis que les emplois peu qualifiés disparaissent ou descendent encore sur l'échelle des statuts et de la rémunération. Cela accroît l'inégalité sur le marché du travail, une inégalité qui augmente le risque de pauvreté des travailleurs peu qualifiés.

Des recherches empiriques sur les tendances de l'inégalité donnent une image omniprésente de l'inégalité croissante des revenus individuels du travail au sein de l'UE, qui a en fait augmenté sensiblement plus que l'inégalité dans les revenus totaux des ménages, suite en partie à l'élargissement des écarts salariaux et à une augmentation de l'emploi atypique, particulièrement parmi les personnes peu qualifiées (emploi à temps partiel, travail temporaire, etc.) (131). Cela confirme que les marchés du travail au sein de l'UE (et dans le reste de l'OCDE) ont en effet connu un changement radical vers une plus grande intensité de connaissances, au détriment d'une plus grande inégalité et d'une plus grande exclusion sociale (Gottschalk et Smeeding, 1997; Katz et Autor, 1999; Gottschalk et Danziger, 2005).

Cette observation critique ne signifie pas que la société basée sur les connaissances est en soi préjudiciable à la cohésion sociale. Elle nécessite juste un meilleur dosage des politiques, avec un accent plus marqué sur les investissements dans l'enseignement et la formation, particulièrement au bas de l'échelle éducative. La diffusion des connaissances via l'enseignement et la formation est aussi favorable pour la croissance économique, mais pas au détriment d'une plus grande inégalité. L'enseignement et la formation transforment la main-d'œuvre peu qualifiée en main-d'œuvre mieux qualifiée, réduisant ainsi l'offre de main-d'œuvre au bas de l'échelle tout en augmentant l'offre dans les segments plus qualifiés. Cela signifie que la composition de l'offre de main-d'œuvre est mieux à même de suivre les évolutions de la demande. Par conséquent, le taux d'occupation et les niveaux des rémunérations des groupes vulnérables devraient tous les deux augmenter, réduisant ainsi le risque de pauvreté. Eurostat (2010) a démontré que le risque de pauvreté des adultes hautement qualifiés est de moins d'un tiers de celui des adultes peu qualifiés.

Pour en revenir à la stratégie de Lisbonne, il semble toutefois que jusqu'à présent, le lien stratégique entre l'inclusion sociale et l'économie basée sur les connaissances n'ait pas été suffisamment bien pensé, et ce malgré les déclarations solennelles. Il devrait pourtant être évident : les organisations internationales telles que la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'autres considèrent l'enseignement et l'apprentissage continu comme le levier par

(131) L'inégalité croissante dans les revenus individuels du travail est partiellement compensée au niveau du ménage par une plus grande participation au travail de plusieurs membres de la famille et, dans certains Etats membres, via la réduction de l'imposition sur les bas salaires et l'amélioration des transferts sociaux et des avantages professionnels.

excellence permettant d'échapper à la pauvreté. Les investissements dans les programmes d'éducation préscolaire pour les enfants défavorisés sont par exemple considérés à juste titre par les économistes comme étant la manière la plus efficace de briser le cercle vicieux de la pauvreté et, en même temps, comme étant l'un des investissements les plus rentables pouvant être réalisés. Ce point est vue n'est pas assez reflété au niveau européen, du moins pas dans les textes politiques sur l'inclusion sociale, bien qu'il ait été souligné dans plusieurs Rapports conjoints sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale. Il est toutefois encourageant de constater qu'avec son adoption d'un cadre stratégique pour la coopération européenne dans l'enseignement et la formation en mai 2009, le Conseil européen a défini parmi ses objectifs stratégiques la promotion de l'égalité, de la cohésion sociale et de la citoyenneté active et qu'il y reconnaît que « les inégalités dans le système éducatif devraient être réduites en fournissant au stade de la petite enfance des services d'éducation de grande qualité et un soutien ciblé, et en promouvant une éducation ouverte à tous » (Conseil européen, 2009). Les lignes directrices intégrées 2008-2010 pour la croissance et l'emploi comprenaient un certain nombre d'objectifs qui sont aussi très pertinents pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et qui ont été informés par l'ensemble d'indicateurs d'inclusion sociale de l'UE (cf. Section 1.2.1): améliorer le niveau d'alphabétisation, réduire le nombre d'étudiants en décrochage scolaire sans qualifications et augmenter la participation dans l'enseignement réservé aux adultes. Aucun de ces objectifs n'avait cependant été atteint en 2010.

En ce qui concerne les domaines politiques de l'Enseignement et de la Culture, la Commission européenne a formulé un plan d'action « Education et Formation 2010 », dans lequel la politique relative à l'égalité des chances fait partie des éléments cruciaux. Il n'y a toutefois qu'une faible coordination avec le domaine politique relatif aux Affaires sociales (qui comprend l'Inclusion sociale). La Direction générale de l'Education et de la Culture a pris l'initiative de développer un réseau relatif à l'éducation et à l'inclusion sociale, et de récentes communications comprennent des recommandations fortement soutenues pour les Etats membres, les incitant par exemple à investir plus dans les programmes éducatifs préscolaires destinés aux enfants défavorisés et aux jeunes immigrants (Commission européenne, 2008) et appelant même à des réformes structurelles visant à déboucher sur une plus grande démocratisation de l'éducation (Commission européenne, 2006). Malheureusement, à la lumière du principe de subsidiarité, ces recommandations ne sont pas contraignantes pour les Etats membres. La Méthode ouverte de Coordination est aussi appliquée dans le cadre de la politique éducative, mais elle est encore plus faible que dans le domaine de l'inclusion sociale - et le lien entre les deux est lui aussi faible. Le fait que l'inclusion sociale - et l'ensemble du domaine politique des Affaires sociales - a été placée sous la responsabilité de la Direction générale de l'Emploi de la Commission européenne signifie également que la politique d'inclusion se concentre plus sur la (ré)intégration sur le marché du travail que sur l'éducation. Quelle que soit la DG ayant le rôle principal, une intégration et une coordination efficaces devraient être assurées.

Il semblerait que les investissements dans la connaissance soient devenus le *leitmotiv* de l'Etat-providence, mais vu à travers les yeux des classes moyenne et supérieure. En ce qui concerne les membres les plus pauvres de la société, en revanche, ces ambitions sont trop souvent abandonnées et on cherche à recourir aux anciens paradigmes, comme l'activation de l'Etat-providence. Dans un Etat-providence basé sur l'activation, ce n'est pas l'éducation et la formation qui occupent une place centrale, mais le travail. En d'autres termes, même le discours sur l'Etat-providence menace de contribuer à la division de la société, dans laquelle les riches sont encouragés à investir en eux-mêmes, tandis que les pauvres sont encouragés à... travailler.

L'agenda Europe 2020 élaboré par la Commission européenne semble enfin reconnaître la nécessité d'établir des liens entre les emplois, la croissance, l'éducation et l'inclusion sociale lorsqu'il stipule que « de meilleurs niveaux d'éducation améliorent l'employabilité et permettent d'accroître le taux d'emploi aidant à réduire la pauvreté » (Commission européenne, 2010, page 13) et propose de développer des programmes éducatifs innovants pour les communautés défavorisées, réitérant l'objectif visant à réduire le décrochage scolaire prématuré à 10 % - d'ici 2020 au lieu de 2010. On ne peut qu'espérer que le message sera à présent traduit en une action puissante.

5.2. DEVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES, DONT LES PLUS EXCLUES

5.2.1. Le défi

La qualité des politiques d'inclusion sociale dépend aussi du niveau d'implication de toutes les parties prenantes, et en particulier de celles confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Comme nous l'avons soutenu dans les chapitres précédents, l'implication des parties prenantes n'est pas *"juste"* un principe de prise de décision démocratique : elle garantit aussi une conception plus factuelle des politiques et améliore leur efficacité via un renforcement du consensus et de la responsabilité à tous les niveaux politiques. Dans ce contexte, la participation des parties prenantes comporte au moins cinq dimensions :

- l'intégration verticale des politiques dans les différents niveaux de gouvernement, allant du niveau européen au niveau local ;
- la coordination horizontale dans les différents domaines politiques (marché du travail, santé, logement, enseignement, etc.) ;
- l'implication des différents types de parties prenantes, dont les décideurs politiques, les organes professionnels, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les experts, les personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale ;
- la dimension temporelle: assurer l'implication depuis la conception des politiques jusqu'à leur suivi et leur évaluation ; et, surtout,
- la force ou la « profondeur » de l'implication.

Le défi est énorme. Tout d'abord, l'exclusion sociale est par définition une situation de non-participation par les victimes de l'exclusion. Le terme fait en fait référence aux conflits sociaux opposant les parties puissantes et impuissantes, ces dernières étant incapables de faire valoir leurs droits légitimes. Par exemple, les sociétés telles que les fournisseurs d'électricité peuvent avoir peu d'intérêt à participer à un débat sur la réglementation du marché basée sur les droits des utilisateurs. La gestion de tels conflits demande des méthodologies spécifiques ainsi que des compétences appropriées de la part des médiateurs.

La dimension européenne augmente la complexité de l'exercice à cause de la distance mentale existant entre les institutions de l'UE et le citoyen moyen (et encore moins les plus défavorisés). Comme nous l'avons indiqué au Chapitre 1, de nombreuses évaluations ont à ce jour exprimé un fort scepticisme quant à la valeur ajoutée de la MOC sociale, soulignant que les Etats membres limitaient leur implication à la simple déclaration des politiques nationales existantes.

Les personnes socialement exclues tendent aussi elles-mêmes à faire preuve de peu d'intérêt pour la participation au processus (à tout niveau politique) car la priorité est accordée à la survie quotidienne, à cause de leurs faibles connaissances quant à l'élaboration des politiques, de leur sentiment d'infériorité et de leur faible niveau d'alphabétisation. De plus, l'absence de résultats tangibles immédiats de la négociation politique décourage souvent les personnes pauvres. Bref, développer la participation est une mission importante, mais très exigeante.

5.2.2. Un bref aperçu des réponses

Les institutions européennes ont investi beaucoup d'énergie dans le développement ou le soutien de l'implication des parties prenantes, particulièrement celle des personnes socialement exclues. Le Conseil européen tenu à Nice en décembre 2000 a souligné que « la participation et l'auto-expression des personnes souffrant d'exclusion » était un élément clé de la MOC et la Commission a réitéré ce point dans ses directives pour la rédaction des Rapports de stratégie nationale 2008-2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et ses directives pour chaque tour des PAN/inclusion depuis 2001. L'ancienne présidence belge de l'UE en 2001 a lancé un processus de réunions européennes annuelles des personnes confrontées à la pauvreté, une tradition qui a été approuvée par les présidences ultérieures et soutenue par la Commission européenne et l'EAPN. L'EAPN a également encouragé, via ses organisations membres nationales, la participation des personnes pauvres à l'évaluation des Plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale ainsi qu'aux Tables rondes européennes annuelles sur l'inclusion sociale.

Plus récemment, la Commission européenne a demandé une étude sur l'implication des parties prenantes dans les politiques d'inclusion sociale dans chacun de 27 Etats membres. En dehors des chapitres nationaux, le rapport final reprend une série

d'exemples de bonnes pratiques et tire certaines leçons d'apprentissage mutuel (Inbas et Engender, 2010). La liste suivante résume les principales conclusions préliminaires (formulées en tant que suggestions ou juste à titre d'observation) :

- les Etats membres devraient publier des directives de qualité transparentes pour l'implication des parties prenantes (qui devrait participer, comment l'implication devrait-elle être organisée, etc.) ;
- les parties prenantes devraient avoir assez de temps, non seulement pour émettre des commentaires sur les documents, mais aussi pour consulter leurs mandants ;
- des rapports nationaux devraient être rédigés par des organes participants multiples ;
- la dimension du genre devrait être intégrée dans les rapports ainsi que dans le processus de participation ;
- des structures de coordination verticale et horizontale devraient être établies ;
- dans certains pays, des plans d'action régionaux et locaux pour l'inclusion sociale reflètent les plans nationaux aux niveaux inférieurs ;
- toute une variété d'approches sont utilisées pour mobiliser différentes parties prenantes : les portails Internet, les auditions, les tables rondes, les conférences, la reconnaissance de/le soutien aux fédérations d'organisations représentatives, la création d'organes de consultation nationaux, la consultation légale ou les procédures d'approbation, etc. ;
- une consultation équilibrée avec les parlements, les partenaires sociaux, les ONG, et les personnes vivant dans la pauvreté est souhaitable ;
- la durée et l'organisation de la participation tendent à varier parmi les parties prenantes, les associations étant plus impliquées dans la préparation des politiques tandis que les experts sont plus souvent engagés dans le processus de suivi ;
- la participation des ONG aux ressources limitées ou des personnes vivant dans la pauvreté devrait être facilitée en compensation de leurs frais ;
- les participants devraient avoir un retour sur les résultats du processus politique auquel ils ont participé. Cet impact peut être mesuré à l'aide de différents critères (par exemple une meilleure compréhension de certaines questions, l'atteinte d'un accord sur certains points, l'inclusion de propositions dans le rapport de stratégie nationale, l'adoption des décisions, l'affectation budgétaire, etc.) ;
- les commentaires des parties prenantes devraient être publiés, car ils permettent de garantir que leurs voix sont entendues, et ce, même si leurs revendications/recommandations ne sont pas retenues ;
- la participation des ministres responsables aux réunions est importante car elle prouve leur engagement et l'estime du processus de participation.

Le Réseau européen Anti-pauvreté a consacré une publication spécifique à la participation des parties prenantes (EAPN, 2009), un accent particulier étant mis sur les implications pour les personnes vivant dans la pauvreté. « Selon les organisations luttant contre la pauvreté, le temps et la compréhension mutuelle sont deux facteurs clés pour assurer la participation significative des personnes vivant dans la pauvreté. Il faut du temps aux personnes vivant dans la pauvreté pour se sentir prêtes à partager leur vie et à s'engager dans un dialogue, et il faut que les deux par-

ties fassent preuve de compréhension pour que leur participation ait un impact. Pour les personnes confrontées à la pauvreté, la participation commence avec le développement de leur estime de soi et de leur confiance, il leur faut du courage pour exprimer leurs opinions en tant qu'égaux et pour participer à la prise de décision et à son application. Un environnement favorable à ces éléments devrait permettre aux individus et à leurs organisations de contribuer activement et de ne pas être considérés comme de simples sujets de discussion. La participation d'une personne confrontée à la pauvreté et à l'exclusion sociale, qui est prête à partager sa réalité quotidienne, peut mettre fin à la stigmatisation, remettre en question l'utilisation et l'impact des politiques ou des services concernés et permettre de contester les incohérences des systèmes sociaux. Les personnes actives au sein des organisations, des services sociaux ou des autorités publiques commencent souvent par stigmatiser les préjugés touchant les personnes vivant dans la pauvreté avec lesquelles elles travaillent. Les deux parties doivent ainsi atteindre un point de confiance et de compréhension mutuelles pour que la participation ait un impact » (EAPN, 2009, page 4).

Sur la base de l'expérience de l'Irish Combat Poverty Agency (Agence irlandaise de lutte contre la pauvreté), l'EAPN distingue quatre étapes dans la participation :

- *l'information* et l'échange de connaissances sont à la base de l'implication, car si l'on ne dispose pas entièrement des informations sur l'initiative politique, qui sont mises à disposition en temps utile, ni la consultation, ni la participation n'auront de sens.
- *La consultation* permet aux individus ou aux groupes intéressés et impliqués d'exprimer leurs opinions sur une proposition et d'influencer la décision finale, mais pas d'être impliqués dans l'élaboration de cette décision, un processus qui reste la prérogative des décideurs politiques qui peuvent tenir compte ou non des opinions avancées via le processus de consultation. La consultation ne peut être efficace que si les parties consultées disposent de toutes les informations pertinentes relatives à la politique proposée.
- *La participation* reconnaît également la contribution apportée par toutes les parties prenantes dans le processus décisionnel et elle fournit aux individus et aux groupes la possibilité d'influencer le processus et de faire intégrer leurs opinions dans les résultats finaux.
- *La codécision* va un pas plus loin, car elle assure qu'un consensus a été atteint lors du processus décisionnel, que les politiques sont définies conjointement et qu'elles reflètent les préoccupations et les priorités de tous ceux qui seront touchés par la décision, suite à quoi toutes les parties prenantes sont conjointement responsables du résultat final.

Les personnes touchées par la pauvreté ont été impliquées dans l'élaboration des politiques d'inclusion sociale à divers degrés. Des organisations d'entraide et des groupes de défense ont été créés, commençant souvent sans aucune reconnaissance ni subvention publique, et juste grâce au plein engagement des volontaires. Dans certains pays, des instances spécifiques ont été créées pour institutionnaliser un dia-

logue avec d'autres parties prenantes et décideurs politiques : l'Agence de lutte contre la pauvreté en Irlande (à présent intégrée à l'Office pour l'Inclusion sociale au Département des Affaires sociales et familiales), les Conférences locales sur la pauvreté aux Pays-Bas, les Audiences sur la Pauvreté en Norvège, le Service belge de lutte contre la pauvreté, etc. Dans le cadre de la MOC sociale, ces instances ont étudié des manières d'adapter le processus bureaucratique de la préparation et du suivi des Stratégies nationales de Protection sociale et d'Inclusion sociale.

Nous résumons à titre d'exemple l'expérience belge dans les paragraphes suivants. La Belgique a la chance de pouvoir compter sur l'aide de nombreuses organisations dans lesquelles les pauvres ont leur mot à dire. Elles ont décidé d'unir leurs forces pour préparer le Rapport général sur la pauvreté en 1994 (ATD Quart Monde *et al*, 1995). Un élément important - et unique à l'époque - de ce document était la participation des personnes pauvres. Le Rapport donnait une vision encore jamais vue de la pauvreté et de ce qu'elle signifiait pour les personnes concernées. Il s'agissait d'une importante révélation pour de nombreux décideurs politiques et ce rapport a permis d'informer une multitude de projets et d'initiatives. On peut dire que le Rapport général sur la Pauvreté a donné le signal de départ d'une politique belge de lutte contre la pauvreté coordonnée, et ce, six ans avant que l'UE ne lance la MOC dans le domaine de l'inclusion sociale. Une des principales recommandations du Rapport concernait la création d'un Centre de ressources (l'actuel Service de Lutte contre la Pauvreté) qui suivrait en permanence les politiques d'inclusion sociale et qui assurerait un dialogue continu entre les associations de personnes vivant dans la pauvreté et les autres parties prenantes. Outre les associations de terrain, la Commission d'accompagnement du Service compte des représentants de tous les niveaux du gouvernement, les partenaires sociaux, la fédération des centres publics d'action sociale et les mutualités.

Des dizaines d'organisations de base de toutes tailles existent actuellement en Belgique (par exemple la section belge d'ATD Quart Monde). La plupart d'entre elles sont à présent fédérées aux niveaux national et régional (132). Certaines de ces associations ont convenu d'une méthodologie commune, basée sur les principes de développement communautaire, et elles sont à présent de plus en plus reconnues comme étant des représentants valables des personnes confrontées à la pauvreté. Elles participent activement à la préparation des rapports biennaux du Centre de ressources. A cette fin, des « groupes de dialogue » thématiques ont été créés. Au départ, ces groupes ne comprennent que des personnes vivant dans la pauvreté, mais ils se sont progressivement élargis à d'autres parties prenantes (professionnels, agents du gouvernement, autres associations). Les critères relatifs à un véritable « dialogue » ont été largement décrits dans le premier rapport du Centre de ressources (Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2001).

(132) Forum Anti-pauvreté bruxellois, Réseau anti-pauvreté flamand, Réseau anti-pauvreté wallon, Front commun des sans-abri, Réseau belge anti-pauvreté.

L'expérience rencontrée avec ces groupes de dialogue a permis de définir toute une série de conditions clés pour garantir une véritable participation :

- la pré-existence d'associations de base représentatives qui ont développé une sensibilisation politique collective parmi le groupe cible. La simple existence de telles associations implique un investissement humain et financier à long terme, qui ne doit pas encore être considéré comme acquis ;
- un *agenda* (choix des thèmes de discussion) respectant les priorités et l'expérience des personnes confrontées à l'exclusion sociale ;
- un *délai et des ressources suffisants* pour le développement d'un processus de dialogue reprenant, si nécessaire, la rémunération des participants ;
- une *méthodologie rigoureuse*, commençant par un échange d'expériences, se poursuivant avec une formation, passant ensuite progressivement à l'échange avec d'autres parties prenantes et débouchant sur une négociation de propositions politiques ;
- la garantie d'un équilibre entre les partenaires provenant de différents horizons, ce qui nécessite une *discrimination positive* en termes de temps, de soutien et de ressources en faveur du groupe cible ;
- un processus de *« médiation interculturelle »* (même si la plupart des partenaires ont le même bagage ethnique) pour assurer une compréhension mutuelle entre les personnes présentant des expériences totalement différentes ;
- une garantie de participation *jusqu'à l'étape finale* (c'est-à-dire que le processus ne se limite pas au témoignage des expériences, mais qu'il va jusqu'à la rédaction des conclusions finales, et même jusqu'au suivi de l'application de la politique) ; et, enfin
- un *climat de confiance* entre les partenaires impliqués, ce qui signifie que les autorités demandant des conseils prouvent leur engagement et leur sens de la démocratie de manière durable.

En résumé, une véritable participation des personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale est possible, mais elle nécessite un investissement humain considérable et durable. Les gouvernements à tous les niveaux doivent éviter plusieurs écueils, en commençant par la tentation de manipuler les témoignages des personnes pauvres tout en ignorant les causes réelles de leur exclusion, et de les exclure à nouveau du processus décisionnel. Il existe à présent, en partie suite à la MOC sociale, un important corpus de bonnes pratiques dans ce domaine et il fournit la base pour le développement d'une participation future beaucoup plus large.

5.3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le résultat général d'une décennie de politiques d'inclusion sociale européennes communes n'est pas vraiment satisfaisant. Si de réels progrès ont été réalisés en termes d'apprentissage mutuel et de coordination, le risque de pauvreté n'a pas diminué. Cela peut être attribué, du moins en partie, à la déconnexion existant entre les politiques sociales et les autres politiques européennes. Cela souligne la nécessité d'une réforme du modèle de développement européen et d'une meilleure intégration de tous les aspects des politiques afin qu'ils puissent contribuer à une meilleure inclusion sociale et à une Europe sociale plus forte. Une meilleure gouvernance de la politique d'inclusion sociale demanderait :

- l'intégration de l'objectif d'inclusion sociale, comme prévu dans l'agenda Europe 2020, via une utilisation systématique de l'analyse de l'impact social et de la pauvreté en tant que composant essentiel de l'évaluation de l'impact général de toute nouvelle initiative politique (cf. également les Sections 1.3.4 et 1.3.5) ;
- l'inclusion de garanties juridiques efficaces, au niveau européen, de normes sociales minimales dans tous les domaines politiques - particulièrement dans ceux où les marchés sont en cours de libéralisation ; et
- la promotion active et le suivi de la qualité de la participation de toutes les parties prenantes, dont les personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale, par la Commission européenne (cf. aussi la Section 1.3.7).

BIBLIOGRAPHIE

ATD Quart Monde, Fondation Roi Baudouin, Union des Villes et des Communes Belges, *Rapport général sur la pauvreté*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1995.

Clifton, J.en Diáz-Fuentes, D., *Evaluating EU policies on public services: a citizens´ perspective*, Munich: MPRA Paper N° 9420, juillet 2008, 2008.

Commission européenne, *White Paper on Services of General Interest*, Communication COM(2004) 374 final, Commission européenne, Bruxelles, 2004.

Commission européenne, *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, Commission européenne, Bruxelles, 96 p., 2004.

Commission européenne, *Efficiency and equity in European education and training systems,* Communication COM (2006) 481, Commission européenne, Bruxelles, 2006.

Commission européenne, *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, Communication COM(2007) 725 final, Commission européenne, Bruxelles, 2007.

Commission européenne, *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks – 2008*, Commission Staff working document, Commission européenne, Bruxelles, 2008.

Commission européenne, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication COM(2010) 2020, Commission européenne, Bruxelles, 2010.

Conseil européen, *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020'),* Bruxelles, 2009. Disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF.

Eurostat, *79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived,* Statistics in Focus, 46/2009, 2009.

Eurostat, *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 111 p., 2010.

Frazer, H. et Marlier, E., *Assessment of the extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies across the EU as evidenced by the 2008-2010 National Reform Programmes: Key lessons*, Commission européenne, Bruxelles, 2009.

Gottschalk, P. et Danziger, S., Inequality of Wage Rates and Family Income in the United States, 1975-2002, *Review of Income and Wealth*, Vol. 51, no. 2, 2005.

Gottschalk, P. et Smeeding, T.M., Cross National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, no. 2, 1997.

INBAS GmbH, ENGENDER asbl, *Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion,* 2010. Disponible sur : http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/head.

Is Feidir Linn, *A vision for an inclusive, equal, sustainable Ireland*, Is Feidir Linn, Dublin, 2009. Disponible sur : http://www.isfeidirlinn.org/page/what-is-is-feidir-linn?xg_source=activity.

Katz, L. et Autor, D., Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, in O. Ashenfelter et D. Card (éds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Amsterdam, North Holland, 1999.

Kogan I., Gebel, M. et Noelke, C. (éds.), *Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe*, Bristol: The Policy Press, 389 p., 2008.

Kvist, J., Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU Member States in social policy, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(3), pp. 301-318, 2004.

Lelkes, O., Medgyesi, M. et Tóth, I.G., Income Distribution and the Risk of Poverty, in Ward, T., Lelkes, O., Sutherland, H., Tóth, I., *European inequalities. Social inclusion and income distribution in the EU*, Tárki, Budapest, pp. 45-64, 2009.

Nicaise, I., Kerkhofs, R., Vandenbempt, K. et Rea, A., *Policy at work. Local implementation of the Belgian National Action Plan for Social Inclusion. Rapport des experts non gouvernementaux belges à la Commission européenne*, HIVA, Louvain, 33 p.,2004.

Nicaise, I. (assisté par K. Holman), *Social Impact Assessment, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion - Synthesis Report*, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, Bruxelles, 47 p., 2009.

OCDE, *Growing unequal. Income distribution and poverty in OECD countries*, OCDE, Paris, 308 p., 2008.

Réseau européen Anti-pauvreté, *Making a decisive impact on the eradication of poverty. Towards an EU initiative on social standards*, EAPN, Dublin, Irlande, 47 p., 2007.

Réseau européen Anti-pauvreté, *Small steps, big changes. Building participation of people experiencing poverty*, EAPN, Bruxelles, 79 p., 2009.

Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté: premier rapport bisannuel*, SLPPES, Bruxelles, 2001.

Spring Alliance, *Manifesto for a European Union that put people and planet first*, 2009, http://www.springalliance.eu/images/sa_manen.pdf.

6. CONCLUSIONS GENERALES

L'année 2010 marque à bien des égards un tournant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'année européenne vise à éveiller les consciences quant à la persistance du problème, à donner la voix aux préoccupations des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale et à renouveler l'engagement politique de l'UE et de ses Etats membres. L'observation indiquant que la pauvreté n'a pas diminué au cours des dix dernières années, et ce malgré les réels efforts de coordination des politiques d'inclusion sociale au niveau européen, nécessite une profonde réflexion quant à la conception du modèle économique et social européen. Nous devons nous assurer qu'à l'avenir, le modèle économique et social européen permettra de mieux réduire les inégalités (excessives), mais aussi de prévenir et de diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela signifie qu'il faut assurer une combinaison de politiques universelles et globales visant à promouvoir l'inclusion de tous, et de politiques complémentaires, plus ciblées, pour aider les personnes confrontées à des difficultés ou à des barrières particulières. Il faut qu'il y ait au cœur de ce modèle des systèmes de protection sociale globaux, qui sont nécessaires pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès à des services de grande qualité et à des revenus adéquats, mais aussi pour soutenir une croissance économique durable et inclusive.

La crise sociale, économique et financière actuelle accentue l'urgence d'une action, car les citoyens les plus pauvres sont les principales victimes de la crise : un durcissement du traitement des ménages surendettés, le chômage et les réductions des budgets sociaux sont combinés et rendent leur vie encore plus difficile. Cette année est aussi une étape importante pour l'UE dans son ensemble avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009, la désignation de la nouvelle Commission européenne, l'évaluation de la Stratégie de Lisbonne et la conception de la stratégie « Europe 2020 » pour la prochaine décennie. Ce dernier processus représente une opportunité de conférer à l'inclusion sociale une place plus centrale dans la stratégie générale de l'Union et pour s'assurer que l'UE dans son ensemble et que tous ses Etats membres individuels développent des politiques d'inclusion sociale durables et intelligentes parallèlement à des politiques économiques inclusives.

Le gouvernement belge a décidé de donner un maximum de poids à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale lors de sa présidence de l'UE au cours du second semestre de 2010. Il a accordé la priorité à la mise en place d'une coordination et d'une coopération européennes plus efficaces dans le secteur social, et en particulier dans trois priorités thématiques: l'inclusion active, la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Il se concentre aussi sur une priorité horizontale, à savoir l'implication active de toutes les parties prenantes, y compris les personnes touchées directement par la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet ouvrage dresse le bilan des progrès réalisés en 10 ans de Méthode ouverte de Coordination (MOC) sociale et formule toute une série de recommandations pour poursuivre l'action au cours de la prochaine décennie, au niveau européen, mais aussi à celui des pays (niveaux national, régional et local).

Bien que l'inclusion sociale soit à présent officiellement reconnue comme étant un objectif clé de la politique européenne, l'actuel cadre juridique permettant d'agir est assez faible. Néanmoins, la Méthode ouverte de Coordination sociale *(et plus largement la coordination et la coopération européennes dans le domaine social)* a gagné beaucoup de crédit et mérite d'être encore renforcée à l'avenir. A cette fin,

- une déclaration politique explicite sur l'interdépendance des politiques économiques, d'emploi, sociales et environnementales est nécessaire outre l'objectif explicite de réduction du nombre de personnes pauvres de 20 millions au cours de la prochaine décennie.
- Cet objectif général devrait être traduit en objectifs et stratégies nationaux et sous-nationaux « intelligents » (c'est-à-dire non seulement basés sur les connaissances, mais aussi spécifiques, mesurables, convenus, réalistes et temporels).
- Les progrès réalisés en vue de la réalisation des objectifs devraient être suivis sur une base annuelle et évalués dans les parlements aux niveaux sous-national, national et européen ainsi qu'au Conseil européen de printemps. Un suivi approprié demande aussi de plus amples investissements dans le renforcement des capacités statistiques et analytiques.
- La Commission européenne et le Comité de protection sociale (CPS) devraient être capables d'émettre des recommandations claires (approuvées par le Conseil des Ministres de l'UE) aux Etats membres. Outre la MOC (essentiellement « soft »), l'utilisation d'instruments « plus durs » tels que les recommandations de la Commission et les Directives-Cadres devrait être davantage étudiée.

La nécessité que la Commission européenne et que les Etats membres de l'UE tiennent compte des exigences liées à la garantie d'une protection sociale adéquate et à la lutte contre l'exclusion sociale se reflète dans la « clause sociale horizontale » (article 9) du nouveau Traité européen de Lisbonne. Cette condition est également explicitement exprimée dans une ligne directrice spécifique sur l'inclusion sociale dans les nouvelles lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, où les politiques d'emploi sont liées à l'égalité des chances, à la protection sociale, à l'enseignement, aux soins de santé et à l'économie sociale, tandis que les Fonds structurels sont mentionnés en tant qu'instrument visant à soutenir l'inclusion sociale. Cela ne doit bien entendu pas signifier que l'objectif d'inclusion sociale soit subordonné aux objectifs d'emploi et économiques. Au contraire, comme nous l'avons souligné aux Chapitres 1 et 5, l'inclusion sociale doit devenir une priorité clé intégrée dans chaque volet de la politique nationale et de l'UE. L'expérience a démontré que le fait de négliger les effets distributifs (par exemple dans les politiques de convergence monétaire et économique ou dans la Stratégie de Lisbonne) ainsi que l'absence de normes sociales minimales (par exemple dans la libéralisation des services d'intérêt général) ont miné les systèmes de protection sociale et causé de sérieux dommages aux groupes les plus vulnérables de la société. En effet, ces éléments ont parfois plus induit que prévenu la pauvreté et l'exclusion sociale. Par conséquent,

- une utilisation systématique d'une évaluation de l'impact social *ex ante* et *ex post* (faisant partie d'une évaluation générale) devrait être complètement intégrée dans le processus d'élaboration des politiques aux niveaux européen et national. L'ulti-

me objectif devrait être d'œuvrer systématiquement à l'identification des différentes manières possibles (liens/synergies) d'harmoniser les politiques en vue de renforcer leur contribution à la promotion de l'inclusion sociale. Les futures politiques relevant des domaines économique et social seraient ainsi plus cohérentes et durables.

- Le développement de la Plate-forme européenne contre la Pauvreté, prévu dans la stratégie Europe 2020, devrait contribuer à cette cohérence via un suivi et des rapports systématiques sur la mise en oeuvre des évaluations de l'impact social dans d'autres volets de la politique européenne. Elle devrait aussi être en mesure de faire des recommandations politiques à l'UE ainsi qu'aux Etats membres dans le contexte de l'article 9.
- Sur la base de l'article 14 du Traité de Lisbonne, un cadre juridique devrait être développé pour la définition de normes sociales minimales pour les services d'intérêt général tels que l'énergie, l'eau, la garde d'enfants, l'enseignement, etc. Les recommandations de la Spring Alliance mentionnées au Chapitre 5 pourraient être utilisées comme point de départ à cette fin.

L'accent (renouvelé) sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, en tant que priorité dans leur propre droit et en tant que manière de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale, peut être considéré comme l'une des grandes réussites de la MOC sociale. Pourtant, le défi est énorme : avec un taux moyen d'un sur cinq pour l'UE-27 dans son ensemble, le risque de pauvreté est plus élevé parmi les enfants que parmi les adultes dans une majorité d'Etats membres ; le risque est extrêmement élevé parmi les enfants roms (et d'autres minorités ethniques), les enfants vivant dans des familles nombreuses, des familles monoparentales ou des ménages sans emploi. La présidence belge vise à hisser le débat au niveau européen afin d'ouvrir la voie à une Recommandation de la Commission européenne sur la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi nous recommandons ce qui suit (cf. Chapitre 2) :

- un engagement politique renouvelé du Conseil européen vers l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, accompagné d'un objectif européen spécifique pour la réduction de la pauvreté infantile. Ces éléments seraient alors repris dans un accord visant à inclure un chapitre « obligatoire » sur la pauvreté infantile dans les futurs PAN/inclusion, avec un rapport annuel sur les progrès réalisés. Les Etats membres devraient également adopter un programme pluriannuel conjoint comprenant des priorités thématiques (par exemple les enfants roms, la pauvreté intergénérationnelle, les services de la petite enfance, etc.) et horizontales (par exemple le contrôle, la recherche, etc.).
- Les recommandations générales relatives à l'intégration de l'inclusion sociale s'appliquent également à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants, et en particulier : la pauvreté infantile faisant partie intégrante de l'évaluation de l'impact social, en accordant la priorité à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans l'utilisation des Fonds structurels, etc.

- Enfin, les enfants concernés (et leurs groupes de défense) devraient avoir droit à la parole dans le débat : non seulement via des interviews sur leur expérience de la pauvreté, mais aussi via une véritable implication dans un processus d'évaluation continue et d'amélioration des politiques.

La seconde priorité thématique de la présidence belge porte sur l'inclusion active. Une négociation et une étude minutieuse de la Commission européenne ont débouché en 2008 sur l'adoption d'une Recommandation comprenant un programme antipauvreté équilibré : il combine le développement de systèmes de revenus minimums adéquats avec l'accès à des marchés du travail inclusifs et à des services de qualité pour tous. La mise en oeuvre de cette Recommandation devrait à présent être encouragée et systématiquement suivie. Tout d'abord, certains Etats membres ne disposent toujours pas d'un système de revenu minimum national, tandis que d'autres ont défini des niveaux de prestations si bas qu'ils offrent à peine de l'aide et qui sont certainement inappropriés. Peu d'informations sont disponibles sur les autres volets de la Recommandation. Afin de lancer une action coordonnée à ce niveau, nous recommanderions ce qui suit (cf. Chapitre 3) :

- d'ici la fin de l'année 2010, un programme de travail concret visant la mise en oeuvre de la Recommandation de la Commission européenne de 2008 devrait être convenu. Ici aussi, un chapitre spécifique sur l'inclusion active devrait devenir un élément standard du contrôle et des rapports annuels dans le cadre de la MOC sociale, et l'apprentissage mutuel devrait être encouragé dans le cadre du programme PROGRESS.
- Un lien systématique devrait être établi entre le volet inclusion active de la MOC sociale et les politiques d'emploi de l'UE. Les Fonds structurels devraient encourager les investissements dans les mesures prises dans ce contexte.
- Le Réseau européen d'Experts indépendants en Inclusion sociale a suggéré un agenda de travail spécifique sur le pilier du revenu minimum garanti de l'inclusion sociale : la Commission européenne et les Etats membres devraient convenir de critères relatifs à l'adéquation, la majoration, la couverture, la conditionnalité, les incitants au travail, etc. et explorer la possibilité de les inclure dans une Directive-cadre européenne sur l'adéquation des systèmes de revenu minimum garanti. Conformément à la Résolution du Parlement européen du 9 mai 2009, les Etats membres devraient veiller à ce que dans un délai donné (à définir au niveau national), l'effet combiné de leurs dispositions sur le revenu minimum garanti et d'autres mesures politiques soit suffisant pour faire passer toutes les personnes au-dessus du seuil de risque de pauvreté du pays dans lequel elles vivent (soit 60 % du revenu équivalent national médian). Cet objectif devrait être largement atteint d'ici 2020.

La troisième priorité thématique de la présidence belge pour 2010 porte sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Le sans-abrisme est l'une des formes de pauvreté les plus visibles et extrêmes, qui affecte lourdement l'application des droits de l'homme les plus fondamentaux (le droit à une vie décente, à une identité, à la protection de la vie privée, à la santé, à la vie de famille, etc.). Un des objectifs géné-

raux de la MOC pour l'inclusion sociale vise à assurer « un accès aux ressources, aux droits, aux biens et aux services pour tous », et en particulier « un accès à un logement décent et salubre ». L'inégalité et la mobilité croissantes au sein de l'UE élargie ont également exacerbé les problèmes du sans-abrisme et de l'absence de droits fondamentaux parmi les personnes marginalisées qui tentent d'améliorer leurs chances d'avoir une vie décente dans d'autres Etats membres. Pourtant, il n'existe pour ainsi dire toujours pas de politique commune sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Malgré le travail de sensibilisation continu de FEANTSA (la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri), une attention spécifique dans les PAN/inclusion, l'organisation de plusieurs projets transnationaux et de révisions par les pairs, ainsi que l'Année thématique sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (2009), il n'existe toujours pas de définition commune du sans-abrisme ni d'indicateurs communs permettant de mesurer l'ampleur du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

Par conséquent, outre les principes généraux pour une action coordonnée au niveau européen (expression publique d'un fort engagement politique, intégration du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement en tant que chapitre standard dans les PAN/inclusion et les rapports annuels, les débats parlementaires, l'accord sur un programme de travail pluriannuel dans le cadre du CPS), nous avons formulé dans le Chapitre 4 les recommandations clés suivantes :

- les Etats membres devraient développer des stratégies nationales intégrées et globales pour traiter le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en assurant une forte coordination, à la fois verticalement (entre les niveaux de gouvernement) et horizontalement (entre les domaines politiques, en particulier entre la protection sociale, l'inclusion active et le logement). Les stratégies devraient comprendre des budgets et des objectifs quantitatifs (en utilisant l'aide des Fonds structurels lorsque c'est possible). Ils devraient adopter une approche basée sur les droits (c'est-à-dire également garantir l'accès aux droits fondamentaux des sans-abri), fixer des normes de qualité pour les logements et mettre l'accent sur la prévention du sans-abrisme (par exemple en soutenant les liens économiques et sociaux entre les pauvres, en renforçant les liens familiaux, en facilitant la solidarité mutuelle, etc.).
- En vue de faciliter l'apprentissage mutuel, la définition « ETHOS » proposée par FEANTSA devrait être considérée comme étant une base pour un cadre conceptuel commun. Cette définition est globale et comprend plusieurs catégories, reflétant une approche intégrée combinant les aspects préventifs et curatifs. Dans le cadre du Recensement de 2011, des efforts devraient être fournis pour énumérer au moins les catégories ETHOS 1 et 2.

Une fois de plus, nous devons souligner que cette étude n'a pas pour but de donner un compte rendu détaillé des problèmes, ni de couvrir toutes les mesures possibles dans les trois domaines sélectionnés. Nous espérons toutefois que les recommandations résumées ci-dessus (et détaillées dans les chapitres respectifs) fourniront une base utile pour le débat politique, en tirant les enseignements de 10 années de MOC dans le secteur de l'inclusion sociale.

Notre recommandation clé finale concerne l'implication de toutes les parties prenantes – et des personnes ayant une expérience personnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale en particulier. Malgré la grande distance existant entre l'UE et ses citoyens les plus défavorisés, il faut reconnaître que les deux parties (les institutions européennes et les organisations de base) ont investi beaucoup d'énergie pour combler les écarts. Après une période de scepticisme et de tensions, les deux parties apprennent à communiquer régulièrement et des méthodologies adéquates ont été développées en vue de soutenir le dialogue. La Section 5.2. comprend une série de leçons tirées des bonnes pratiques à cet égard. Il est évident que la crédibilité des politiques européennes, nationales et sous-nationales visant à prévenir et à traiter la pauvreté et l'exclusion sociale dépend essentiellement de (a) la cohérence entre le volet social (protection et inclusion) et d'autres volets politiques, et (b) la garantie d'une véritable participation des groupes exclus tout au long du processus politique.

(Traduction)

PRIX

Le numéro
En Belgique .....15,00 EUR
A l'étranger .....15,00 EUR + frais d'expédition

L'abonnement annuel (4 numéros)
En Belgique .....50,00 EUR
A l'étranger ..... 50,00 EUR + frais d'expédition
ISSN : 0035-0834
C.C.P. : 679-2005863-97

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à
Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général
Service public fédéral Sécurité sociale
Finance Tower
Boulevard du botanique, 50 bte 135
1000 Bruxelles
e-mail : koen.vleminckx@minsoc.fed.be

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :
http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Philippe POCHET, directeur général, European Trade Union Institute;
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Universiteit Gent (U.Gent);
Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) et professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB);
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Durant la période de 1995 à 2004, la présidence a été assurée par les Commissaires royaux honoraires Roger DILLEMANS et Pierre VANDERVORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Frank ROBBEN, administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale;

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale.

MEMBRES

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
directeurs généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Tom AUWERS et Jan BERTELS;
conseillers généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU, Daniel TRESEGNIE
et Koen VLEMINCKX

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU et Guy RINGOOT.