



La lutte contre la pauvreté en Europe et en France

Think Tank européen

Pour la Solidarité



Asbl Pour la Solidarité, novembre 2010

ISBN : 978-2-930530-09-3

Dépôt légal : D/2010/11.262/3

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France

Table des matières

Préambule de François Soulage, Président du Secours Catholique. . .	7
Introduction, par Denis Stokkink, Président du think tank européen Pour La Solidarité	13
1. La pauvreté : une atteinte aux droits fondamentaux.	15
2. La pauvreté en Europe : état des lieux.	17
2.1. Qu'est-ce que la pauvreté ?	18
2.2. Les seuils de pauvreté en Europe	22
2.3. Les groupes les plus fragilisés	23
3. Les causes de la pauvreté.	31
3.1. Les facteurs individuels	32
3.2. Les facteurs collectifs	35
4. Les politiques européennes en matière de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale	37
4.1. La place de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la Stratégie « EU 2020 »	38
4.2. La Recommandation sur l'inclusion active	43
5. Recommandations	45
5.1. Le renforcement de la MOC	46

5.2. Les services sociaux d'intérêt général	50
5.3.L'adoption d'un dispositif de revenu minimum au niveau européen.	52
5.4.Le développement d'un marché du travail inclusif : recommandations en matière de flexisécurité	54
5.5.La législation sur le travail	58
5.6.La reconnaissance du rôle de l'économie sociale	61
5.7.La réforme des systèmes de retraite et la modernisation des systèmes de sécurité sociale	62
5.8.La politique d'égalité entre les hommes et les femmes	63
5.9.Le développement du dialogue social et du dialogue civil . .	65
5.10.L'éducation tout au long de la vie	67
Contributions	69
L'autonomie des assistés. Une injonction à l'autonomie faite aux pauvres, par Nicolas Duvoux, lauréat 2010 du Prix de la Fondation de Recherche Caritas sous égide de l'Institut de France	71
Lutter contre la pauvreté par objectifs chiffrés, par Julien Damon, Professeur associé à Sciences Po	77
La lutte contre la pauvreté, un enjeu social européen, par Jean Lapeyre, ancien Secrétaire général adjoint de la Confédération Européenne des Syndicats (CES)	83
La pauvreté rencontrée par le Secours Catholique en 2009, Dominique Saint-Macary, Responsable du département Enquêtes et Analyses statistiques du Secours Catholique.	87

Préambule

Par M. François Soulage, Président national du Secours Catholique

L'année 2010 a été décrétée par les Chefs d'États et de Gouvernements de l'Union Européenne, « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Au cours de cette année, un grand nombre de débats ont eu lieu, organisés par les nombreuses associations concernées par cette question. Grâce à ceux-ci, les partenaires et les décideurs politiques disposent maintenant d'une meilleure connaissance de la réalité de cette pauvreté et de cette exclusion, qui peut leur permettre de prendre des décisions adaptées à ces nouvelles situations. Les rencontres auxquelles ont participé beaucoup de Bénévoles du Secours Catholique et des autres associations de solidarité ont aussi permis de mettre en évidence des expériences dont peuvent s'inspirer les autorités politiques pour mener une lutte efficace contre ces situations sociales inacceptables dans des pays développés comme les pays de l'Union Européenne

1 - La pauvreté en Europe est une situation à peu près correctement appréhendée, en termes quantitatifs bruts, en particulier grâce aux travaux de Eurostat. Mais, ce qui manque le plus souvent et que l'ensemble des travaux de l'Année européenne ont mis en évidence, est l'image très contrastée des situations très différentes qui peuvent exister au sein même des pays selon les situations familiales, les régions, mais aussi les origines ethniques et l'appartenance à des « minorités ».

Au premier rang des observations figure la situation des familles monoparentales. Cette situation apparaît clairement en France dans

les documents publiés par l'INSEE en Octobre 2010 mais relatifs à l'année 2008. Le constat était déjà largement présent dans le document du Secours Catholique publié en novembre 2009 sur le thème « Familles et pauvreté ». Nous le retrouvons hélas cette année dans le nouveau Rapport statistiques du Secours Catholique.

Ces familles monoparentales cumulent deux grandes difficultés :

La première difficulté est d'ordre culturel et social. C'est le fait que n'existe dans ces familles qu'un seul parent, qui doit à lui seul assumer la charge qui est celle normalement dévolue à deux adultes, d'un sexe différent. La pauvreté culturelle et sociale est certes liée, sans aucun doute au manque de temps lorsque, dans ces familles, sont présents de jeunes enfants, mais aussi au niveau de culture générale, souvent faible, des personnes dans cette situation.

A priori il n'y a pas de relation entre famille monoparentale et faiblesse du niveau socioculturel. Mais pourtant, dans tous les pays européens pour lesquels on dispose d'une information suffisante, la corrélation entre la situation de monoparentalité et le faible niveau social et culturel se retrouve, et conduit à des situations de grande précarité. L'une des explications serait que dans les milieux socioculturels plus favorisés, la monoparentalité est moins visible car elle ne conduit pas à la pauvreté culturelle.

Mais ces familles monoparentales connaissent aussi, bien entendu, une pauvreté matérielle illustrée par la faiblesse des revenus dont elles peuvent disposer. La faiblesse des ressources matérielles se traduit très concrètement dans les conditions de logement et d'éducation des enfants. Cette situation s'explique là encore de deux manières combinées et qui, lorsqu'elles s'ajoutent, conduisent à des situations très délicates. Le parent qui a la charge des enfants a d'une part une faible qualification, et d'autre part connaît de grandes difficultés pour occuper de manière durable un emploi qui est souvent un emploi à horaires atypiques, dont la tenue est rendue difficile par l'existence à la maison d'enfants qui nécessitent une présence parentale.

Cette situation se retrouve aujourd'hui dans la plupart des pays d'Europe, avec cependant de grandes différences dans les pourcentages de la population qui est ainsi touchée. En d'autres termes, la situa-

tion des familles monoparentales est clairement une donnée sociologique assez fortement généralisée dans l'ensemble des pays d'Europe, avec des décalages dans le temps. Les nouveaux pays entrants dans l'Union ont été touchés plus tard que les pays du noyau initial.

Plus globalement, les situations de pauvreté sont assez différenciées au sein de l'Union, avec des pays qui connaissent des taux de pauvreté nettement plus faibles que la moyenne -c'est notamment des pays de l'Europe du Nord-, et des pays avec des taux beaucoup plus élevés qui sont les pays les plus récemment entrés dans l'Union, dans lesquels, par ailleurs, existent des problèmes spécifiques avec des minorités ethniques souvent en grandes difficultés sociales et économiques.

Cette différenciation n'est d'ailleurs pas une surprise parce que les pays nouvellement entrés dans l'Union ne disposent pas des systèmes de protection sociale tels qu'ils existent dans des pays plus anciennement membres de l'Union. Dans les pays de l'ancien bloc soviétique, la chute du mur de Berlin et le changement des équipes gouvernementales ont conduit à mettre en place des politiques d'essence libérale qui ont, en tout cas dans un premier temps, mis à bas les systèmes de protection sociale issus du régime communiste, qui avaient comme caractéristique d'être très largement ouverts aux catégories les plus défavorisées. C'est ainsi que l'on rencontre dans ces pays des personnes qui regrettent l'ancien système, même si celui-ci, sur le plan économique comme sur le plan politique, a fait tellement faillite.

Le régime politique antérieur n'avait pas du tout tenté de résoudre les problèmes ethniques, voire les avaient aggravés faute de vouloir ou pouvoir les affronter. C'est largement l'explication des difficultés auxquelles doivent faire face actuellement par exemple les Roms que l'on rencontre dans beaucoup de pays européens, à la recherche de travail qu'ils ne trouvent pas dans leur propre pays d'origine.

2 - Un autre enseignement important de cette Année européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, est la difficulté du dialogue constructif entre les autorités politiques et la société civile.

Certes, des associations telles que le Secours Catholique, sont régulièrement consultées dans des processus de consultation collective

de partenaires associatifs. Mais ces rencontres donnent souvent l'impression d'être des figures obligées, qui au fond, ne changent pas grand chose à la proposition préalablement existante. Ces concertations ne sont pas des procédures de démocratie participative. Elles sont la suite logique d'une société dans laquelle l'Etat sollicite des avis une fois que lui-même a pour l'essentiel pris ses décisions.

Tout autre serait un système dans lequel les partenaires de la société civile tels que le Secours Catholique, au vu de leurs remarques, de leurs constatations, du contenu de rapports comme celui de Secours Catholique sur les situations de pauvreté, ou celui de la Fondation Abbé Pierre sur la situation du logement, feraient l'objet de la part des pouvoirs publics d'une interrogation et d'un travail en commun pour tenter d'en tirer les enseignements. Telle n'est pas la pratique actuelle en France, comme elle ne semble pas l'être dans les pays voisins, Italie, Espagne, Grande-Bretagne ou République fédérale d'Allemagne.

C'est un sujet de préoccupation important pour les associations qui pourtant, par leur nombre de bénévoles et le nombre d'équipements dans le domaine sanitaire et social dont ils assurent la gestion, représentent une capacité de perception des réalités de la société qui ne devrait pas être négligée par les institutions en charge de la politique du pays.

3 – La troisième remarque que l'on peut faire à la suite de ces rencontres dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est le poids très lourd des procédures administratives. Cela s'explique par le nombre d'interlocuteurs, partie prenante des décisions par la complexité et le nombre des informations demandées, et aussi parce que, dans le système administratif français, pour la mise en œuvre de la plupart des politiques sociales, il n'y a pas clairement défini une autorité décisionnelle qui permettrait une mise en œuvre plus claire et surtout, plus rapide.

Les partenariats pour la mise en œuvre des politiques publiques entre des administrations publiques et des partenaires associatifs, ne sont pas clairs. La revendication qui est revenue de manière récurrente dans l'ensemble des rencontres de l'Année Européenne, est donc, naturellement une simplification des procédures administratives, et la mise en place autant que possible, d'un véritable chef

de file politique pour mettre en œuvre, suivre, et évaluer la mise en place de politiques bénéficiant de ressources publiques.

4 - Enfin, au cours de cette année, a été mise en évidence la nécessité de personnaliser beaucoup plus les politiques sociales. Le principe d'égalité apparaît aujourd'hui, en réalité comme facteur de grandes inégalités. Une pratique de l'équité - traiter différemment les personnes en fonction de leurs besoins- est apparue très largement. Cela revient à visiter à nouveau ce principe d'équité, qui peut être mis en parallèle avec ce que les chrétiens appellent « le principe de solidarité et de fraternité ». Les hommes ne sont hélas pas égaux devant la loi. Ils ne sont pas égaux dans l'accès à l'information concernant leurs droits, ni dans la mise à disposition des outils de la politique sociale. Ils n'ont par ailleurs, pas de besoins équivalents en tout point du territoire et quelle que soit leur situation familiale.

Cette individualisation selon les situations personnelles des prestations sociales et des aides apportées aux individus et aux familles, la possibilité d'expérimenter des périodes de prises en charge différenciées permettant à certains moments de moduler l'aide reçue, apparaît aujourd'hui comme une nécessité, même si les contours d'une telle politique sont encore difficiles à définir. Ce serait sans doute un champ important d'une véritable concertation avant toute décision publique, permettant d'entrer dans une personnalisation plus importante de l'ensemble des politiques sociales et tout particulièrement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Introduction

Par Denis Stokkink, président de Pour la Solidarité

Pour la Solidarité, Think Thank qui entend contribuer de manière active à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale, estime que l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une étape essentielle pour cette construction. Lutter contre la pauvreté ne peut qu'améliorer le modèle social européen. Cette lutte passe par la mise en œuvre d'un ensemble de politiques telles que l'égalité entre les femmes et les hommes, l'inclusion active, la protection sociale, la stratégie européenne de l'emploi...

Les pouvoirs publics ne doivent pas être les seuls à lutter contre la pauvreté. Les acteurs économiques ont également un rôle à jouer dans ce cadre, au travers de leurs responsabilités sociales et sociétales. Le secteur de l'économie sociale est également un vecteur important d'inclusion sociale dans la mesure où il est porteur des valeurs d'un monde moins inégalitaire et favorisant la solidarité.

Quant aux acteurs sociaux, ils occupent une place centrale dans la lutte contre la pauvreté, au travers de leur soutien aux plus démunis et de leur mission de sensibilisation aux préoccupations des personnes en situation de pauvreté.

Pour la Solidarité se veut au cœur de l'action pour sensibiliser et réunir ce qui est éparé afin de nous conduire vers un monde plus juste et plus solidaire.

1. La pauvreté : une atteinte aux droits fondamentaux

La pauvreté doit être considérée comme une atteinte aux droits fondamentaux et replacée en conséquence dans le cadre des politiques qui garantissent pour tous l'accès à ces droits¹.

La pauvreté elle-même entraîne également une négation des droits humains dans la mesure où les personnes défavorisées – privées de la pleine jouissance des droits à l'éducation, au logement, au travail, etc. – ne peuvent jouir de manière effective de l'ensemble de leurs droits civils et politiques, ce qui les coupe de la vie publique².

« Un outil d'insertion peut vite se révéler un outil d'exclusion. Il faut cesser de parler de personnes inadaptées ou inadaptables. Il faut prendre le temps de cheminer avec les personnes. C'est cela agir de manière inclusive. Si cela n'est pas fait et que l'on classe directement quelqu'un dans la catégorie 'inadaptable', on agit de manière exclusive. » Mélanie De Groote, Lutte-Solidarité-Travail, association belge au sein de laquelle des personnes pauvres se rassemblent.

Source: séminaire « La transition de l'enseignement au marché de l'emploi », organisé le 7 septembre 2010 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dans le cadre d'une campagne d'information et de sensibilisation sur la stratégie d'inclusion et de protection sociales de l'Union européenne, coordonnée au niveau belge par Pour la Solidarité.

1. Priorités pour la Présidence belge de l'Union européenne. Note du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 23 décembre 2008.

2. <http://www.oct17.org/La-pauvrete-constitue-en-soi-une.html>

2. La pauvreté en Europe : état des lieux

Nos systèmes de protection sociale comptent parmi les plus développés au monde et pourtant, trop d'Européens vivent encore aujourd'hui dans la pauvreté.

2.1. Qu'est-ce que la pauvreté ?

Le rapport Wrésinski³ livrait, en 1987, une définition de la pauvreté : « La précarité est l'absence d'une ou de plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. » Vingt-deux ans plus tard, le Conseil Economique et Social des Nations Unies⁴ ajoute que : « Les personnes vivant dans l'extrême pauvreté ont le droit à la pleine jouissance de tous les droits de l'homme, y compris celui de participer à la prise de décisions qui les concernent, et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité. Rétablir la personne dans son droit à participer devient ainsi l'objectif de toute politique sociale, quelles que soient les limitations que la personne peut avoir momentanément ou durablement dans sa capacité d'agir. Il appartient dès lors à la société et notamment aux Etats d'éliminer les obstacles qui réduisent sa capacité de contribution tant pour elle-même que pour les personnes avec lesquelles elle vit. »

La conférence des OING⁵ apporte des précisions de vocabulaire car,

3. Rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » présenté au nom du Conseil Economique et social (France) par M. Joseph Wrésinski le 10 et 11 février 1987, JO 1987, n° 6, 28 février 1987. <http://www.atd-quartmonde.org/Grandepauvrete-et-precarite.html>

4. Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans sa résolution 2006/9 Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté.

5. Propositions pauvreté, conférence des OING auprès du Conseil de l'Europe, août 2009.

dit-elle, plusieurs termes sont utilisés pour désigner des situations de pauvreté de nature différente.

Le terme de **précarité** désigne l'insécurité qui résulte d'un manque de ressources, comme le logement, l'éducation etc. Celui de **pauvreté relative** est un terme employé pour parler de la pauvreté vécue dans un contexte sociétal donné et dont l'expérience peut être plus ou moins destructrice selon les comparaisons qu'elle induit. En ce sens, l'écart croissant entre les revenus est un facteur aggravant de la pauvreté relative et entraîne une perception d'autant plus douloureuse du sentiment d'exclusion avec des retombées parfois graves dans la vie de la personne elle-même et dans la société environnante.

La **grande pauvreté** désigne les situations qui ne sont pas mesurables uniquement par un seuil économique de pauvreté, mais qui sont un ensemble des situations difficiles vécues dans plusieurs domaines de vie et qui conduisent à une paralysie progressive de la capacité de réaction. La **pauvreté extrême** indique un état de perte du sentiment d'exister dans une communauté humaine, une perte d'identité et une déstructuration de la personnalité qui peuvent être induits par un faisceau de causes diverses.

Mesure de la pauvreté

La base du calcul de la pauvreté en Europe est celle du seuil du risque de pauvreté relative.

Le seuil de pauvreté peut être défini en termes absolus (par exemple 1dollar/jour) ou en termes relatifs, c'est-à-dire en comparaison avec un revenu moyen ou médian (par exemple 50 % du revenu médian)⁶. Les mesures de pauvreté absolue, tels que le pourcentage de la population disposant de moins de 1 ou de 2 dollars par jour, sont plus souvent retenues pour les pays très pauvres. Cependant, la perception de la pauvreté évolue dans le temps et en fonction du niveau de développement des pays, car les besoins évoluent. En France,

6. Marion Engelert, L'impact de la croissance sur la pauvreté et l'inégalité : l'importance des choix politique, WP Pour la Solidarité, mai 2008

être pauvre signifie, par exemple, ne pas avoir les moyens d'acquérir un ordinateur ou de s'offrir des vacances. En Afrique, être pauvre c'est mourir de faim. De même, on ne peut comparer la pauvreté en France au Moyen Age avec celle d'aujourd'hui. Ce constat amène à privilégier le concept de pauvreté relative, qui dépend du contexte environnant (de la situation au sein du pays). Cette façon d'aborder la pauvreté est en général considérée comme plus pertinente à partir d'un certain niveau de développement. La notion de pauvreté relative est donc une forme spécifique d'inégalité. Outre le fait évident que les moyens nécessaires à une existence décente croissent avec le niveau de vie moyen, d'autres théories d'ordre plus psychologique ont été développées autour de cette idée. On peut mentionner l'effet de comparaison sociale (« social comparison »)⁷, qui joue un rôle déterminant dans le fait de se sentir pauvre⁸. Ces données n'apparaissent pas dans la statistique liée au revenu, mais ont pourtant une importance dans la perception de la pauvreté. Raison pour laquelle on parle de « risque de pauvreté ».

Comment calcule-t-on ce risque ? Depuis le Sommet de Laeken en 2000, l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne a choisi de calculer ce risque par un effet de seuil. Celui-ci représente les 60 % du revenu médian calculé sur base d'un échantillon de la population.

L'ampleur de la pauvreté selon les Etats membres

Dans l'Union européenne, 79 millions de personnes vivent en deçà du seuil de pauvreté. Cela représente 17 % de la population européenne⁹.

7. Cassiers I. et Delain C. (2006), « La croissance ne fait pas le bonheur : les économistes le savent-ils ? », *Regards économiques, Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain*, N°38, pp. 1-14

8. A ce propos, on peut se demander si actuellement, avec la globalisation et le développement des télécommunications, la pauvreté relative ne devrait être mesurée selon un seuil relatif international.

9. Eurobarometer survey on poverty and social exclusion, 2009.

Taux de pauvreté en Europe

Union Européenne (*)	17 %
Roumanie	23 %
Bulgarie	21 %
Grèce	20 %
Espagne	20 %
Italie	19 %
Royaume-Uni	19 %
Portugal	18 %
Pologne	17 %
Irlande	16 %
Allemagne	15 %
Belgique	15 %
Finlande	14 %
France	13 %
Danemark	12 %
Suède	12 %
Autriche	12 %
Pays-Bas	11 %

(*)Estimation Eurostat – Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian (après transferts sociaux).

Source : Eurostat. Année des données : 2008

2.2. Les seuils de pauvreté en Europe

Le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian de chaque pays, exprimé en valeur monétaire est de 967 euros par mois au Royaume-Uni alors qu'il est de 159 euros en Roumanie. Avec 811 euros par mois, le seuil de pauvreté français fait partie des plus élevés en Europe, mais il est toutefois inférieur de 150 euros au seuil britannique, soit 20 % de moins.

Les écarts sont très importants entre les anciens pays de l'Union européenne et les nouveaux entrants. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou encore l'Autriche ont un seuil de pauvreté mensuel supérieur à 900 euros tandis que la Bulgarie et la Roumanie sont autour des 200 euros. Les pauvres des ex-pays de l'Est sont donc beaucoup plus pauvres que ceux de l'Ouest...

Précisons que sans transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté passerait de 17 % à 25,1 % (33% pour les jeunes de 0 à 17 ans) pour l'ensemble de l'UE.

2.3. Les groupes les plus fragilisés

La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté est plus élevée pour certaines groupes d'individus : les personnes sans emploi, les femmes, les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées, les migrants

Les personnes sans emploi

Le chômage est un facteur-clé de risque de pauvreté : 42 % des chômeurs courent un risque de pauvreté, contre 8 % des personnes qui travaillent. Les ménages de personnes sans emploi affichent les plus haut taux de pauvreté dans la majorité des Etats membres. Ce taux est particulièrement élevé (plus de 50%) dans les pays baltes, en Irlande, au Royaume Uni ou en Espagne. En Belgique, à Chypre, au Portugal, en Italie et en Hongrie, il dépasse les 40%. Les aides sociales (allocations familiales et de chômage, aides au logement) réduisent le risque de pauvreté, mais sont rarement suffisantes pour permettre aux ménages, dont ce sont les seules ressources, de vivre dignement.

Les familles monoparentales

Les familles monoparentales sont de loin les plus exposées au risque de pauvreté. Près d'un tiers d'entre elles vit en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté des familles monoparentales est inférieur à 20% au Danemark, en Finlande et en Norvège, mais dépasse 40% en Estonie, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg, au Portugal en République tchèque et au Royaume Uni. En France, près de 30% des familles monoparentales sont pauvres.

Les femmes

Les femmes (17%), et surtout les femmes seules (25 %) sont généralement davantage menacées par la pauvreté que les hommes (16 %). Cela dit, on constate un rattrapage : le développement des services au cours des dernières décennies a profité aux femmes, dont le taux d'activité a nettement augmenté. D'où une diminution de la pauvreté féminine. Toutefois, le taux d'emploi féminin (59,1% en 2008) demeure largement inférieur à celui des hommes (72,8%). Et la structure, les statuts et les conditions d'emploi demeurent globalement très défavorables pour elles. Elles restent moins susceptibles d'avoir un emploi rémunéré, elles touchent généralement des plus petites pensions. Elles sont aussi maintenues dans des emplois à temps partiels en raison de leurs charges familiales : 36% des femmes travaillaient moins de 30h par semaine en 2007, alors que seulement 5% des hommes faisaient de même¹⁰.

Les personnes âgées

En général, le risque de pauvreté dans les pays membres de l'Union européenne est plus élevé pour les populations âgées de 65 ans ou plus. Le taux de pauvreté des plus âgés (19 %) est supérieur à celui de l'ensemble de la population dans la plupart des pays membres de l'Union européenne. Mais les situations sont différentes selon les Etats membres. La Bulgarie fait partie des pays présentant un taux de pauvreté les plus élevés pour les 65 ans et plus avec un taux estimé à 34 %. De même, 30 % des habitants du Royaume-Uni de la même classe d'âge partagent cette caractéristique. L'Espagne, la Roumanie ou encore la Finlande présentent eux aussi des taux bien plus élevés que celui concernant l'ensemble de la population. En France, la proportion des 65 ans ou plus vivant sous le seuil de pauvreté est en revanche inférieure à la proportion globale avec un taux de 13 %.

Si le taux de pauvreté est plus élevé chez les personnes âgées que dans l'ensemble de la population, il est plus élevé encore chez les femmes âgées (22%) que chez les hommes âgés (17%).

10. Combating poverty and social exclusion, A statistical portrait of the European Union 2010, Eurostat, Statistical Book, 2010.

L'Observatoire français des inégalités¹¹ indique que, pour la première fois depuis de nombreuses années, le nombre de personnes pauvres de plus de soixante ans augmente, et de façon non négligeable : + 100 000 personnes entre 2005 et 2007, selon les données de l'Insee en utilisant le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, soit une progression de 25%. Cette hausse n'est que très partiellement due à la progression du nombre de personnes âgées : le nombre total de personnes de plus de 60 ans a augmenté de 5% entre 2005 et 2007, celui des pauvres de cet âge de 25%... « A l'avenir, prévoit l'Observatoire, de plus en plus, on verra arriver à l'âge de la retraite des générations aux carrières marquées par le chômage, ce qui se traduira par des pensions plus faibles. » D'autres analyses prévoient que le taux de pauvreté des personnes âgées grimpera encore à l'avenir sous l'effet des réformes introduites dans les régimes de retraite de nombreux pays européens¹².

Les enfants

Un enfant sur cinq est menacé de pauvreté dans l'UE¹³. Dans vingt des vingt-sept États membres, le taux de risque de pauvreté était plus élevé pour les enfants que pour la population totale. En 2008, le taux de risque de pauvreté des enfants âgés de 0 à 17 ans était de 20% dans l'UE. Les taux les plus élevés étaient enregistrés en Roumanie (33%), en Bulgarie (26%), en Italie et en Lettonie (25% chacun), et les plus faibles au Danemark (9%) ainsi qu'en Slovénie et en Finlande (12% chacun). En France, l'entrée dans le monde du travail est particulièrement délicate : la proportion des moins de 18 ans qui vit sous le seuil de pauvreté est estimée à 17 % contre 13 % pour la population totale. Les enfants les plus à risque tendent à provenir de deux types de ménage : soit des familles monoparentales, soit des familles nombreuses (trois enfants et plus). Le taux de pauvreté pour les enfants de familles monoparentale atteint près du double de celui de l'ensemble des familles avec enfant (34 % contre 18 % en 2007). Le risque de pauvreté des enfants de familles nombreuses s'élève à

11. www.inegalites.fr

12. Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update, by Asghar Zaidi, Policy Brief January (II) 2010, European Centre for Social Welfare Policy and Research (Vienna)

13. Enquête Eurostat-SILC 2008

25 %. Vivre dans un ménage où aucun adulte ne travaille a aussi un effet significatif sur le risque de pauvreté actuel et futur de l'enfant. Un peu moins d'un enfant sur dix (9,4 %) vit dans un ménage de personnes sans emploi.

Certains groupes particuliers d'enfants présentent un risque de pauvreté plus marqué ou extrême : les enfants souffrant d'un handicap, les enfants issus de minorités ethniques (en particulier les Roms), les jeunes demandeurs d'asile et immigrants, les enfants victimes d'abus, de maltraitance ou de négligences graves, les enfants dont les parents souffrent des problèmes de santé mentale, les enfants qui vivent en institution, les enfants sans-abri et les enfants victimes de violence domestique ou victimes de la traite, les enfants qui vivent dans des zones rurales très pauvres et isolées où bon nombre d'équipements de base font défaut, ainsi que les enfants qui vivent dans des bidonvilles situés en périphérie de grands centres urbains¹⁴.

Les parents au chômage nuisent aux résultats scolaires

Les enfants d'origine étrangère courent un risque important de retard scolaire, mais ce risque est encore accru pour les enfants dont les parents sont chômeurs. Les enfants dont au moins un des deux parents est au chômage courent le plus de risques de subir un retard scolaire à l'école primaire. Viennent ensuite les enfants dont les parents sont peu scolarisés, puis seulement les enfants ayant des origines étrangères (dont les grands-parents ne sont pas Belges) et enfin les enfants issus de familles aux revenus modestes. C'est ce qui ressort d'une étude de Karen Van Aerden et Bea Cantillon, du Centre de politique sociale de l'Université d'Anvers. Leur étude se concentre sur les « caractéristiques socio-économiques » et ne prend pas en compte d'autres caractéristiques telles que la présence d'un seul parent, ou la présence de problèmes d'éducation ou de handicaps.

www.centrumvoorsociaalbeleid.be

14. Frazer H., Marlier E. & Nicaise I. (2010) Une feuille de route sur l'inclusion sociale pour l'Europe 2020 – une étude indépendante demandée par le ministère belge de l'Intégration sociale dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne 2010 (EU), Chapitre 2 – Pauvreté et exclusion sociales des enfants (Frazer, Marlier & Nicaise 2010).

Les migrants

Ce groupe est souvent confronté à des difficultés sociales. Alors que 6,2 % de l'ensemble des ménages sont considérés comme pauvres en France, ce taux s'élève à 15 % parmi les ménages immigrés, les personnes originaires du Maghreb étant les plus touchées (22,6 %). Du fait de revenus plus faibles, mais aussi de familles souvent plus nombreuses et d'un plus faible taux d'activité des femmes. Le constat de pauvreté des enfants issus de l'immigration est encore plus frappant. Dans la plupart des pays européens, un enfant sur trois dont les parents sont nés à l'extérieur de l'Union européenne vit en dessous du seuil de pauvreté, selon le rapport Tarki¹⁵ sur la pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union européenne. Cette proportion est nettement supérieure à celle des enfants dont les parents sont nés dans le pays observé. Cet écart de taux de pauvreté varie selon les pays. La Finlande présente le taux le plus important : 51 % des enfants dont les parents sont nés hors Union européenne sont considérés comme pauvres, contre 9 % de ceux qui sont nés dans ce pays. Avec respectivement une proportion estimée à 29 % contre 12 %, l'Allemagne est un des pays dont l'écart est le moins significatif. En France, 40 % des enfants dont les parents ne sont pas nés au sein de l'Union européenne vivent sous le seuil de pauvreté, contre 11 % pour ceux nés en France. De très nombreux facteurs expliquent cette situation. Les enfants ne sont pas pauvres eux-mêmes, ce sont leurs parents qui le sont. Suivant les pays, les populations accueillies ne sont pas identiques, certaines sont plus ou moins formées. Ensuite, les politiques familiales amortissent plus ou moins le choc pour les familles. Enfin, les parcours des étrangers sont plus ou moins difficiles. A cet égard, on peut citer le cas de la France qui interdit, une grande partie des emplois aux migrants.

15. Tarki (2010): Child poverty and child well-being in the European Union. Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Unite E.2) of the European Commission, Budapest. <http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/index>.

Les personnes handicapées

Dans les derniers rapports conjoints sur l'inclusion sociale, la Commission européenne souligne que les personnes handicapées sont confrontées à des risques plus élevés de pauvreté, d'exclusion sociale et de discrimination. Selon les estimations, le handicap touche, sous quelque forme que ce soit, 50 millions au moins de citoyens européens. L'inactivité économique et l'insuffisance des compléments de revenu semblent souvent à l'origine de la pauvreté des personnes handicapées, mais l'on manque de données quantitatives. Le Forum européen des personnes handicapées (FEPH) a mené une étude en 2002 dans 8 pays du Nord et du sud de l'Europe, en coopération avec la Confédération grecque des personnes handicapées, et l'université d'Athènes¹⁶. D'après cette étude, 27,5 % des personnes handicapées vivent parmi les très pauvres, et 50 % parmi les pauvres, tandis que 17,5 % ont des sérieuses difficultés à faire face à leurs dépenses de base. Au Royaume-Uni, l'organisation Leonard Cheshire¹⁷ a mis en lumière que plus de 60 % des personnes handicapées vivent sous le seuil de pauvreté, et sont souvent en situation de dette. Leur étude souligne que les personnes handicapées ont sept fois plus de risque d'être au chômage et d'être demandeurs d'allocations que les personnes non handicapées. Et ces allocations sont souvent insuffisantes pour couvrir les frais de santé, de réhabilitation ou de transport. La London School of Economics¹⁸ a aussi souligné dans ses enquêtes un déclin systématique des revenus pour les personnes en situation d'handicap ou de maladie invalidante. En Belgique, 40 % des personnes handicapées vivraient sous le seuil de pauvreté. Dans des pays européens plus pauvres la situation est encore plus dramatique : en Roumanie, selon l'Unicef, une famille avec un enfant handicapé vit avec 65% des revenus d'une famille moyenne.

16. Handicap et exclusion sociale dans l'Union européenne. Le temps du changement, les outils du changement. 2002; Organisations participantes: Confédération nationale des personnes handicapées de Grèce, les Conseils nationaux de l'Espagne, de la France, de la Finlande et de la Suède, Santé mentale Europe, Inclusion Europe, l'Union européenne des aveugles et le Forum européen des personnes handicapées.

17. www.lcdisability.org

18. Notamment : Stephen Nickell, Poverty and Worklessness in Britain, The Center for Economic Performance, London School of Economics and Political Sciences, 2003

Les travailleurs pauvres

La pauvreté touche avant tout les personnes sans emploi, mais avoir un emploi ne protège pas toujours de la pauvreté. De plus en plus de personnes qui ont une activité rémunérée entrent dans le groupe des travailleurs pauvres. Ils représentent 8 % des travailleurs au sein de l'UE¹⁹. C'est en Grèce (13 %) et en Pologne (14 %) qu'il y a la plus grande proportion de travailleurs pauvres. Par contre, ils ne dépassent pas les 4 % aux Pays-Bas, en Finlande et au Danemark.

En France, 3,7 millions de travailleurs – soit 15 % des actifs – disposent de revenus individuels d'activité (on ne tient pas compte des revenus du ménage) inférieurs à 60 % du revenu médian et peuvent donc être considérés comme pauvres, selon l'Observatoire des inégalités. Parmi eux, 2,5 millions ont été en emploi tout au long de l'année, 700 000 ont connu des périodes de chômage et 500 000 une alternance entre emploi et inactivité. Une bonne partie de la pauvreté au travail résulte du temps partiel. Parmi 1,8 million de travailleurs pauvres qui ont eu un emploi toute l'année, 1,3 million était employé à temps partiel. Au total, près de 40 % des actifs à temps partiel disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté, en considérant les revenus individuels d'activité, est aussi très élevé chez les non-salariés (indépendants, aides familiaux...) : il atteint 32 % pour ceux qui ont été en emploi toute l'année.

L'existence de travailleurs pauvres résulte de plusieurs facteurs. D'abord, de la faiblesse des salaires dans de très nombreux secteurs et notamment du salaire minimum. Ensuite de l'essor du temps partiel qui réduit en proportion les niveaux de vie. Enfin du fractionnement des emplois : petits boulots, alternances de phases d'emploi et de chômage ou d'inactivité. La situation professionnelle du conjoint est aussi un facteur important. Dans les foyers avec enfants, par exemple, un seul salaire ne suffit plus, bien souvent, pour préserver la famille de la pauvreté.

19. UE SILC The Social situation in the European Union 2009 – Commission européenne DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances, février 2009

3. Les causes de la pauvreté

Les causes de la pauvreté sont multiples et souvent cumulées. Elles peuvent provenir de facteurs individuels ou collectifs. Le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) estime que « le niveau général, élevé et persistant de la pauvreté dans l'UE suggère que la pauvreté est avant tout la conséquence de l'organisation de la société et de l'allocation des ressources. Les sociétés les moins inégalitaires d'Europe ont tendance à connaître des niveaux de pauvreté plus bas »²⁰.

20. www.eapn.org

3.1. Les facteurs individuels

La sous-qualification professionnelle

Le niveau d'éducation joue un rôle important dans le risque de pauvreté. Des faibles niveaux d'éducation et de compétences limitent l'accès des personnes aux emplois décents qui leur permettraient de s'épanouir et empêchent les personnes concernées de participer pleinement à la société. Les personnes ayant quitté l'enseignement avec un cycle du secondaire ont trois fois plus de risque de glisser dans la pauvreté que les personnes ayant poursuivi un enseignement secondaire. La sous-qualification est une condamnation à l'emploi précaire, à un salaire faible, voire à un emploi non déclaré, donc sans protection sociale ni présente, ni future.

La transmission intergénérationnelle

Les enfants pauvres courent plus de risques que les autres de connaître par la suite des situations plus défavorables. Les experts sont unanimes : c'est en accordant la priorité à la lutte contre la pauvreté des enfants que l'on pourra briser la spirale de la pauvreté. Les enfants constituent l'un des groupes les plus vulnérables de la société et la réduction de la pauvreté des enfants revient à rompre le cycle de transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre.

De nombreux facteurs peuvent influencer la situation dans laquelle vivent les enfants. Dans ce cadre, il importe d'adopter une approche intégrée prenant en compte les différents leviers potentiels de lutte contre la pauvreté des enfants.

Le surendettement

Le surendettement est bien souvent une conséquence de la pauvreté et parfois un des mécanismes de l'exclusion lorsqu'il conduit à la perte du logement. Comme l'exclusion, le surendettement touche principalement des ménages qui ont connu des « accidents de la vie » (divorce, deuil, perte d'emploi, etc.)

Le surendettement est défini comme l'impossibilité, pour le débiteur de bonne foi, de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles qui arrive à échéance. C'est un phénomène progressif qui n'est pas voulu et qui est très fortement lié à des événements extérieurs à l'emprunteur. Il dépend de la vulnérabilité des ménages et donc des capitaux qu'ils ont pu accumuler. Très souvent, les ménages sont d'abord fragilisés par des dépenses bien supérieures à leurs ressources et pour lesquelles ils prennent des emprunts qu'ils espèrent pouvoir gérer. Cet endettement dégrade le capital économique et affaiblit le capital social. Lorsque survient un imprévu qui alourdit la dette, soit en nécessitant de nouvelles ressources, soit en diminuant des ressources déjà faibles, l'endettement devient alors incontrôlé et les ménages tombent dans le surendettement. Fin décembre 2009, 751.289 ménages français étaient considérés comme surendettés par la Banque de France²¹.

Le cas particulier des Roms

Partout en Europe, les Roms sont confrontés à un grand nombre de difficultés qui les rendent extrêmement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Dans la plupart des pays comptant une population importante de Roms, l'insécurité économique et l'instabilité politique ont contribué à la marginalisation des minorités et ont donc eu un effet négatif sur

21. « La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée » Cour des Comptes, Rapport public annuels 2010, Paris, www.ccomptes.fr

les communautés roms. Les différences culturelles ont renforcé les préjugés à leur égard. Les cadres juridiques établis par les Nations Unies et l'Union européenne pour lutter contre la discrimination, ainsi que les exigences fixées pour l'accession à l'Union européenne des pays candidats – connues sous le nom de Critères de Copenhague, selon lesquels un pays candidat doit, entre autres, garantir le respect et la protection des droits des minorités — n'ont pas encore donné de résultats concrets pour lutter contre la marginalisation et la discrimination des communautés roms. Aujourd'hui, la plupart des Roms sont exclus des sociétés où ils vivent. Ils se retrouvent dans des quartiers roms, fréquentent des écoles ou des classes roms. Dans un rapport du PNUD²², les Roms sont décrits comme le groupe le plus touché par la pauvreté en Europe et par la discrimination dans les domaines de l'éducation, de l'accès à l'emploi, de la sécurité personnelle (physique), de l'accès au logement et de la santé. Se renforçant mutuellement, la discrimination et l'échec du développement dans ces secteurs forment un cercle vicieux qui engendre l'exclusion généralisée des Roms. Les recommandations du PNUD et la réalisation des autres Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) se rapportant aux Roms ont servi de base à la Déclaration de l'inclusion des Roms 2005-2015²³. Celle-ci identifie quatre champs d'action prioritaires – l'éducation, l'emploi, la santé et le logement – ainsi que trois problématiques transversales – la discrimination, la pauvreté et la question du genre.

22. PNUD, Éviter le piège de la dépendance (Bratislava : Bureau régional pour l'Europe et le Commonwealth des États indépendants, 2002). « Éviter le piège de la dépendance. Les Roms en Europe centrale et orientale » Pnud

23. Déclaration de la Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015 à <http://www.romadecade.org/index.php?content=77>

3.2. Les facteurs collectifs

Les caractéristiques du marché de l'emploi

Le chômage a considérablement augmenté ces derniers mois dans l'ensemble de l'UE et dans la plupart des États membres, en particulier dans certains groupes comme les jeunes, les travailleurs temporaires et les immigrés. Selon les informations recueillies par le Comité de la protection sociale, la plupart des États membres prévoient que leurs programmes d'assistance sociale seront mis à rude épreuve lorsque les chômeurs indemnisés arriveront en fin de droits sans avoir retrouvé d'emploi. De plus, le pourcentage de travailleurs plus âgés qui demandent leur mise à la retraite anticipée ou des allocations d'invalidité a commencé à augmenter dans certains pays.

L'insuffisance de la protection sociale et l'évolution vers une protection sociale caritative

Le taux de pauvreté serait considérablement plus élevé au sein de l'UE sans les transferts sociaux. Dans les pays dotés des systèmes les plus généreux et efficaces, ces transferts réduisent le taux de pauvreté de 50 %, alors que dans les pays les moins efficaces, ils le réduisent seulement de 20%, voire moins²⁴.

Le coût du logement

La première raison pour laquelle les personnes fragilisées ne peuvent accéder au logement est qu'elles ne peuvent se le permettre financièrement. Un examen des marchés immobiliers des différents pays européens indique que cela est surtout dû au caractère inabordable du

24. www.eapn.org

logement en général²⁵. Pour les propriétaires-occupants, nombre de pays constatent une aggravation des difficultés liées à la conjoncture des marchés du logement et du crédit. L'accès à la propriété semble avoir poussé ces propriétaires dans des situations extrêmement vulnérables où ils risquent de perdre leur logement et de se retrouver endettés. Beaucoup de pays constatent une augmentation des saisies immobilières. En Angleterre, par exemple, les ménages propriétaires de leur logement sont de plus en plus souvent confrontés à la pauvreté et à l'insécurité parce qu'ils sont obligés de consacrer une part excessive de leurs revenus au remboursement de leur hypothèque et sont donc extrêmement vulnérables à tout changement de situation personnelle. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes chez les propriétaires-occupants issus de minorités ethniques. Par ailleurs, l'augmentation des prix de l'immobilier résidentiel et la spéculation sur le marché du logement se sont également traduites par une inflation des loyers. On observe, dans la plupart des pays, une poussée des loyers mensuels moyens sur le marché locatif privé qui dépasse les augmentations moyennes de revenus. En France, par exemple, en 2002, le ménage moyen a dû dépenser 3,5% de plus de son revenu sur le logement par rapport qu'en 1988. Le rapport belge cité par le rapport FEANTSA ²⁶ évoque le dilemme d'une famille à bas revenus obligée de choisir entre payer son loyer – qui peut engloutir plus de la moitié de ses revenus – et faire face à d'autres dépenses quotidiennes comme la nourriture ou l'habillement.

25. Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement, Logement et exclusion liée au logement, Thème annuel 2008, FEANTSA, Rédigé par Ed Thorpe, Thorpe European Services

26. *Ibidem*

4. Les politiques européennes en matière de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale

L'Union européenne s'est donné des objectifs ambitieux pour les dix années à venir. La lutte contre la pauvreté en fait partie.

4.1. La place de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la Stratégie « EU 2020 »

La communication « Europe 2020 »

La commission européenne a adopté le 3 mars 2010 une communication « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »²⁷. Cette stratégie comporte trois priorités qui se renforcent mutuellement :

- une croissance intelligente : développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation;
- une croissance durable : promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive;
- une croissance inclusive : encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Dans sa communication, la Commission propose cinq objectifs mesurables pour 2020. Le cinquième objectif concerne la pauvreté : « Le nombre d'Européens vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux doit être réduit de 20 millions de personnes. » Pour stimuler les progrès en cette matière, la Commission propose une initiative-phare : « Une plateforme européenne contre la pauvreté » visant à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont 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.

27. Com(2010)2020, « Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »

Les constats

Les objectifs fixés par la Commission se basent une série de constats. On en épinglera deux qui concerne, en particulier, la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

Le premier a trait à l'accélération du vieillissement de la population. En raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom, la population active de l'UE commencera à diminuer à partir de 2013/2014. Le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans augmente actuellement deux fois plus vite qu'avant 2007, près de deux millions chaque année au lieu d'un million précédemment. La combinaison d'une population active plus restreinte et d'une proportion de retraités plus importante accentuera les pressions qui s'exercent sur nos systèmes de protection sociale.

Le deuxième constat concerne le taux d'emploi. « Au lieu de progresser, les taux d'emploi en Europe – en moyenne 69 % pour la tranche d'âge 20-64 ans – demeurent bien inférieurs à ceux d'autres parties du monde. Seulement 63 % des femmes travaillent contre 76 % des hommes. Seulement 46 % des travailleurs âgés (55-64 ans) disposent d'un emploi contre 62 % aux États-Unis et au Japon. De plus, en moyenne, le nombre d'heures de travail d'un Européen est inférieur de 10 % à celui des Américains ou des Japonais. »

Des priorités qui se renforcent mutuellement

Ces constats justifient, dans le chef de la Commission, la nécessité d'agir « maintenant pour que notre génération et celles à venir puissent continuer à bénéficier d'une vie saine de grande qualité, soutenue par les modèles sociaux uniques de l'Europe. Nous devons élaborer une stratégie qui fera de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. » Pour la Commission, ces trois priorités se renforcent mutuellement. « Par exemple, de meilleurs niveaux d'éducation améliorent l'employabilité et permettent d'accroître le taux d'emploi aidant à réduire la pauvreté. Une plus grande capacité de recherche et développement, ainsi que d'innovation dans tous les secteurs de

l'économie, combinée à une efficacité accrue des ressources, améliorera la compétitivité et favorisera la création d'emplois. Investir dans des technologies plus propres et à faible émission de carbone permettra d'améliorer le respect de notre environnement, de contribuer à lutter contre le changement climatique et de créer de nouvelles activités et possibilités d'emplois. Une croissance inclusive sous-entend de favoriser l'autonomie des citoyens grâce à un taux d'emploi élevé, d'investir dans les compétences, de lutter contre la pauvreté, de moderniser les marchés du travail et les systèmes de formation et de protection sociale pour aider tout un chacun à anticiper et à gérer les changements, et de renforcer la cohésion sociale. Il est également crucial de veiller à ce que les fruits de la croissance économique profitent à toutes les régions de l'Union, y compris à ses régions ultrapériphériques, afin de renforcer la cohésion territoriale. Il faut garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de la vie. Pour relever les défis du vieillissement de la population et d'une concurrence mondiale toujours plus dure, l'Europe doit exploiter pleinement son potentiel de main-d'œuvre. Des mesures favorisant l'égalité entre les hommes et les femmes seront nécessaires pour améliorer la participation au marché du travail et, ainsi, alimenter la croissance et la cohésion sociale. »

Pauvreté : lignes de force

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la pauvreté, la Commission estime que l'action menée impliquera de moderniser et de renforcer les politiques de l'emploi, de l'éducation, de la formation et les systèmes de protection sociale grâce à l'amélioration de la participation au marché du travail et à la diminution du chômage structurel, ainsi que d'accroître la responsabilité sociale des entreprises au sein de la communauté des affaires. « À cet égard, l'accès aux structures de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge sera fondamental. Il importera également de concrétiser les principes de la flexisécurité et de donner aux citoyens les moyens d'acquérir de nouvelles compétences afin de s'adapter à de nouvelles conditions et à d'éventuelles réorientations de leur carrière. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la réduction des inégalités en matière

de santé devront faire l'objet d'un effort considérable afin de permettre à tous de partager les fruits de la croissance. Il sera également essentiel d'être en mesure de promouvoir la bonne santé et l'activité d'une population vieillissante de manière à favoriser la cohésion sociale et une productivité plus élevée. »

Une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté

Dans le prolongement de l'actuelle Année européenne de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale (2010), l'objectif est de favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale, de sensibiliser le public et de reconnaître les droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, en leur donnant les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

À l'échelon de l'Union, la Commission déclare qu'elle s'efforcera :

- de faire évoluer la Méthode ouverte de coordination en matière d'exclusion et de protection sociales (MOC) vers une plateforme de coopération, de révision par les pairs et d'échange de bonnes pratiques, et vers un instrument visant à stimuler l'engagement des acteurs publics et privés, et d'adopter des mesures concrètes, y compris grâce à un soutien ciblé des Fonds structurels, notamment du FSE;
- d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes afin d'encourager l'innovation sociale à destination des populations les plus vulnérables, notamment en proposant aux communautés défavorisées des solutions innovantes en matière d'éducation, de formation et d'emploi, de lutter contre les discriminations (par exemple à l'égard des handicapés) et de mettre sur pied une nouvelle stratégie pour l'intégration des immigrants pour leur permettre de bénéficier pleinement de leurs capacités;
- d'évaluer la pertinence et la viabilité des systèmes de protection sociale et de retraite et de rechercher des solutions pour améliorer l'accès aux systèmes de soins de santé.

Au niveau national, les États membres devront s'attacher :

- à promouvoir la responsabilité collective et individuelle partagée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- à créer et à appliquer des mesures répondant aux particularités des groupes à risque (familles monoparentales, femmes âgées, minorités, Roms, personnes handicapées et sans abris);
- à mobiliser pleinement leurs systèmes de sécurité sociale et de retraite afin de garantir une aide au revenu et un accès aux soins de santé adéquats.

4.2. La Recommandation sur l'inclusion active

« L'inclusion sociale est définie par l'UE comme « un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles jouissent d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle ils vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux. »²⁸

L'inclusion active est un concept utilisé par l'UE dans le cadre de la Stratégie européenne pour la protection et l'inclusion sociale. Ce terme décrit une approche globale de la promotion de l'intégration des personnes les plus désavantagées par le biais du développement d'une stratégie intégrée²⁹ composée de trois piliers :

- un complément de ressources adéquat : les États membres devraient reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale ;
- des marchés du travail favorisant l'insertion: les États membres devraient apporter une aide efficace aux personnes dont la situation leur permet de travailler pour trouver, retrouver et conserver un emploi correspondant à leurs capacités professionnelles ;
- l'accès à des services de qualité : les États membres devraient garantir un soutien social approprié aux personnes concernées pour promouvoir l'inclusion économique et sociale

L'objectif de cette stratégie européenne pour l'inclusion et la protection sociale est de garantir que les politiques de protection sociale

28. <http://bit.ly/bBzHdr>

29. Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail

contribuent efficacement à mobiliser les personnes qui sont capables de travailler, tout en garantissant des conditions de vie décentes aux personnes qui sont et qui resteront en dehors du marché du travail.

Selon la Commission, les mesures prises devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler, leur apportant des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité, ainsi qu'une aide à la participation sociale des personnes qui ne sont pas en mesure de travailler.

« Il convient en particulier de veiller à ce que les politiques d'inclusion contribuent au respect des droits fondamentaux, favorisent l'égalité des chances pour tous, prennent en considération les besoins spécifiques des différents groupes vulnérables et défavorisés et tiennent compte des circonstances locales et régionales. Elles devraient également contribuer à rompre la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre³⁰. »

30. Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail

5. Recommandations

Un grand nombre de politiques et de programmes européens ont un impact sur les groupes exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Voici quelques recommandations destinées à les renforcer de manière à cheminer de manière plus efficiente vers une Europe plus juste et plus solidaire.

5.1. Le renforcement de la MOC

Pour les domaines politiques pour lesquels l'Union européenne n'a pas le pouvoir d'imposer une législation au niveau européen (car ces domaines restent de la compétence des gouvernements nationaux), il existe d'autres méthodes destinées à promouvoir la coopération entre les pays de l'UE. La Méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (MOC) représente l'une de ces méthodes.

La MOC fournit un cadre de coopération entre les États membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs³¹. Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres (« peer review ») et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance.

Les principales caractéristiques de la MOC sont :

- La souplesse: les lignes directrices sont traduites par chaque Etat membre en objectifs concrets.
- La décentralisation : implication de nombreux acteurs, processus horizontal.
- La mise en place de procédures : recherche de bonnes pratiques et évaluation des réalisations.
- L'absence de contrainte (soft law).

L'absence de contrainte est pallié par la pression des pairs. Cela implique un changement dans la méthode de travail des administrations et une logique de coordination en réseaux.

La Méthode ouverte de coordination intervient dans des domaines

31. Campagne nationale d'information et de sensibilisation sur les questions de l'inclusion et de la protection sociale, Rapport avec recommandations, Pour la Solidarité, compte-rendu du séminaire de clôture « La politique Belge et Européenne en matière d'Inclusion et de Protection sociale », 28.11.2007, <http://bit.ly/crY8Q9>

tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation.

Depuis 2000, les Etats membres coordonnent leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais de la MOC.

De 2001 à 2005, cette méthode ne s'est penchée que sur l'inclusion sociale et a été définie autour d'un ensemble de quatre objectifs liés à la lutte contre la pauvreté (accès aux ressources, aux droits, aux biens, aux services et à l'emploi, prévention de la pauvreté, règlement des situations de pauvreté et mobilisation de tous les acteurs, y compris des ONG).

Depuis 2006, trois domaines politiques font l'objet de ce processus, aujourd'hui appelé « Méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale rationalisée » : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, des pensions adéquates et viables, les soins de santé et soins de longue durée accessibles, de qualité et durables.

Outre les objectifs communs, la définition d'indicateurs communs et l'échange de bonnes pratiques, la Méthode ouverte de coordination inclusion et protection sociales comprend la réalisation d'un Plan d'action national Inclusion et d'un rapport conjoint protection et inclusion sociales.

Les points forts de la MOC

- Pertinence des défis et objectifs communs : la stratégie a permis d'identifier les défis communs des Etats membres en matière de protection sociale, d'inclusion sociale et de santé. Quelles que soient les différences entre Etats membres, ces défis sont partagés dans le contexte actuel de la mondialisation et du vieillissement de la population.
- Un instrument taillé sur mesure pour la subsidiarité : la subsidiarité est un point d'ancrage fondamental des politiques européennes. La MOC est un outil souple, conçu pour la subsidiarité et donc adapté

à des domaines d'action où les prérogatives et compétences nationales demeurent largement prépondérantes.

- Développement de l'outil statistique : la MOC a permis d'améliorer considérablement l'outil statistique dont dispose l'Union pour opérer des comparaisons entre Etats membres. Cette culture de la comparaison dépasse désormais le cadre des institutions européennes. On constate que des comparaisons se développent dans la presse et alimentent de plus en plus souvent les débats politiques au niveau national. Cela découle des outils dont s'est dotée l'Union européenne.

Les points faibles de la MOC

- Pas assez d'implication des acteurs : de manière générale, l'implication des partenaires sociaux, des acteurs de la lutte contre la pauvreté, des bénéficiaires de ces politiques, des associations, etc. est jugée comme ayant diminué au cours du processus. A l'enthousiasme du début semble avoir succédé un relatif désengagement dans les processus sociaux, qui est dû essentiellement :
- Au manque de stabilité de la MOC sociale : plusieurs fois modifiée en cours de processus, ce manque de stabilité n'a pas contribué à la clarté de la stratégie. Celle-ci est apparue parfois excessivement complexe et difficile à suivre au quotidien par les organisations.
- Au calendrier très serré au niveau européen : les rapports sont généralement soumis dans des délais qui ne permettent pas aux organisations d'examiner en profondeur les textes ni de consulter leur base. A défaut de permettre une réelle consultation, le risque est que les demandes d'avis apparaissent comme ayant été faites *proforma* avec pour conséquence de ne pas mobiliser les organisations.
- A un feed-back insuffisant : le feed-back auprès des différents participants (partenaires sociaux, acteurs de la lutte contre la pauvreté, etc.) devrait être amélioré par rapport à la prise en compte de leur avis. Il s'agit très concrètement de mieux mettre en évidence le lien entre les positions des différents participants et les mesures prises

dans le cadre de la stratégie, afin de valoriser leur apport dans les politiques menées.

Le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) fait pression pour l'amélioration de la Méthode ouverte de coordination et de son impact politique et demande d'améliorer l'implication des parties prenantes à toutes les étapes et dans tous les volets de la MOC. Dans le contexte du l'agenda social renouvelé³², EAPN fait également pression pour que l'on accorde à la MOC un plus grand rôle et qu'elle soit enfin soutenue par un plus grand engagement politique. Il souhaite particulièrement voir progresser les questions sur l'élaboration de cibles ambitieuses afin d'éradiquer la pauvreté, son suivi adéquat par le biais de recommandations de la Commission et la promotion d'une participation plus dynamique et efficace via une meilleure gouvernance. Le réseau propose de transformer la MOC en Plateformes Nationales et Européennes dynamiques de lutte contre la Pauvreté, mais aussi de mettre en place des mécanismes d'évaluation de l'efficacité des instruments actuels et avancer dans l'instauration de cadres européens visant à garantir des normes sociales européennes.

32. Agenda adopté le 2 juillet 2008 par la Commission européenne et dont l'objectif est de proposer, sur la période 2011-2016, des réponses efficaces aux défis socio-économiques à un niveau européen. L'agenda est développé autour de sept axes prioritaires : les enfants et les jeunes, l'investissement dans le capital humain et l'acquisition de nouvelles compétences, la mobilité, vivre plus longtemps et en meilleure santé, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité des sexes, les opportunités, l'accès et la solidarité au niveau mondial.

5.2. Les services sociaux d'intérêt général

La libéralisation des services est au cœur de l'agenda de l'Union européenne depuis les prémices de sa construction. Elle est considérée comme un instrument de la réalisation du marché intérieur en Europe. Cette libéralisation a connu plusieurs étapes et se focalise depuis quelques années sur une catégorie de services : les services sociaux. Et plus spécifiquement ce que l'on a appelé les services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Qu'entend-on exactement par services sociaux d'intérêt général ? Sont placés dans la catégorie SSIG : les services d'intérêt général (SIG) dont les prestations visent à garantir la cohésion sociale et à améliorer les conditions de vie des populations sans aucune forme de discrimination. Certains critères permettent de déterminer quand un service social peut être qualifié de service social d'intérêt général. La solidarité fait office de condition *sine qua non* à l'existence d'un SSIG, mais elle n'est pas la seule. Dans sa communication sur les Services sociaux d'intérêt général³³, la Commission européenne a mis en avant quelques critères spécifiques tels que le fait que ces services doivent s'adresser à des personnes dans le besoin, le fait qu'ils doivent faire appel à des bénévoles ou encore qu'ils ne doivent pas imposer de conditions de solvabilité aux bénéficiaires. Les Services sociaux d'intérêt général peuvent être prestés par l'État ou des organismes représentant la puissance publique et par des organisations de type privé telles que les entreprises de l'économie sociale.

Plus concrètement, les SSIG sont notamment les services de santé, le logement social, la sécurité sociale, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, certains services à la personne, les soins à domicile, les services de l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la jeunesse etc. Cependant, tous ces services sociaux n'entrent pas nécessairement dans la catégorie services sociaux d'intérêt général.

33. Communication de la Commission européenne, « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », COM (2006) 177 final du 26 avril 2006

Ainsi ceux qui ont un but lucratif sont exclus. La libéralisation européenne des services a des implications importantes pour le futur de ces services. La directive sur les services (2006/123/CE) a été adoptée à la fin de 2006; elle devait être mise en œuvre dans tous les États membres de l'Union européenne au plus tard le 28 décembre 2009. En juin dernier, douze pays (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Slovénie) n'avaient pas encore transposé la directive dans leur réglementation nationale.

Ce processus de transposition pose un certain nombre de questions et des positions doivent être prises par différents acteurs – notamment institutionnels – pour limiter le plus possible un éventuel impact négatif pour l'avenir du secteur des prestataires de services sociaux d'intérêt général, issus notamment de l'économie sociale.

Aujourd'hui, le débat se focalise essentiellement sur le sort réservé aux services sociaux d'intérêt général qui recouvrent une partie des services sociaux de proximité prestés par l'économie sociale.

Les services d'intérêt général non économiques tels que l'enseignement général primaire et secondaire, sont explicitement exclus de la directive, ainsi que certains services d'intérêt général économiques tels que ceux relevant des secteurs du gaz et de l'électricité

En ce qui concerne les services sociaux d'intérêt général, la situation est moins claire. Les États membres disposent d'une latitude pour définir lesquels bénéficient de dérogations à la libre prestation de services et au libre établissement des prestataires.

S'il y a peu de chances que des entreprises capitalistes, par exemple, viennent s'occuper du développement de potagers communautaires au niveau communal, il n'en va pas de même des conséquences que pourrait avoir l'application de la Directive pour les secteurs de l'accueil de l'enfance, des soins aux personnes âgées ou de l'insertion des personnes handicapées où l'économie sociale joue un grand rôle.

Ces services doivent pouvoir rester accessibles à tous et plus particulièrement aux personnes défavorisées sur le plan socio-économique, sans que leur qualité en soit compromise.

5.3. L'adoption d'un dispositif de revenu minimum au niveau européen

Les différences de taux de pauvreté s'expliquent en partie par des différences entre les systèmes nationaux de transferts sociaux, et plus particulièrement de soutien au revenu, lorsqu'ils existent. Ces dispositifs sont plus ou moins généreux et plus ou moins ciblés sur certaines catégories de public, comme par exemple les familles. Le revenu minimum est le terme utilisé habituellement pour désigner l'allocation versée par l'État et qui sert de filet de sécurité aux personnes ne pouvant ni travailler ni accéder à un emploi décent. Cette aide sociale constitue la base essentielle permettant de garantir le droit à une vie décente pour tous. Des régimes nationaux existent dans la plupart des États membres de l'UE (excepté en Hongrie, en Italie et en Grèce). Le débat porte actuellement sur les modes d'élaboration et de mise en œuvre d'une norme relative au revenu minimum à l'échelle européenne.

Pour l'EAPN, le revenu minimum doit être envisagé non pas comme un coût mais comme un investissement car sans le maintien du modèle social européen, l'Europe aura beaucoup de mal à soutenir ses ambitions en matière de connaissance, d'innovation et de durabilité de l'économie.

EAPN affirme qu'il faut mettre en place une directive sur le revenu minimum et prendre conscience que les dépenses sociales sont un investissement car elles sont réinsufflées dans l'économie au niveau de la consommation des ménages³⁴.

En Belgique, le Service de lutte contre la pauvreté³⁵ – qui a été désigné organe national d'exécution par la Conférence interministérielle « intégration dans la société du 15 décembre 2008 » dans le cadre

34. Rapport de l'audition sur « le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe ».

35. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été désigné organisme national d'exécution, dans le cadre de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

de l'année européenne 2010 contre la pauvreté et l'exclusion sociale – et la Commission d'accompagnement préconisent que la Belgique saisisse l'occasion de sa présidence de l'Union européenne pour approfondir le débat sur le revenu minimum au niveau européen. *In fine*, l'objectif est que chaque Etat membre adopte un revenu minimum garantissant un niveau de vie suffisant. Le Service de lutte contre la pauvreté et la Commission d'accompagnement soulignent néanmoins qu'il convient de ne pas oublier que chaque Etat fait face à des réalités socioéconomiques différentes. La conception du revenu minimum à l'échelle européenne doit donc rester suffisamment souple pour respecter ces diversités. Le but est de tirer vers le haut l'ensemble des Etats membres, sans pour autant espérer définir une règle coordonnant tous les systèmes. Cette démarche permettrait en revanche de contribuer à l'harmonisation socioéconomique entre Etats membres sur le long terme³⁶.

Priorités pour la Présidence belge de l'Union européenne. Note du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 23 décembre 2008.

5.4. Le développement d'un marché du travail inclusif : recommandations en matière de flexisécurité

L'approche de flexisécurité fait l'objet d'un consensus au niveau européen et les Etats membres ont adopté, sur proposition de la Commission, dix principes communs de la flexisécurité. Celle-ci sous-tend l'ensemble de la stratégie européenne de l'emploi et donc des politiques nationales de l'emploi. Cette approche a commencé à se développer en juin 2007 avec une communication de la Commission³⁷. Elle est maintenant en cours de mise en place.

La flexisécurité est une approche, une méthode visant à mieux faire fonctionner les marchés du travail en Europe. La flexisécurité recouvre à la fois la flexibilité des marchés de l'emploi et la sécurité des transitions pour les travailleurs. En principe, la flexisécurité permet de passer d'un système de sécurité dans un emploi à la sécurité de l'emploi. Grâce à cette approche, la Commission européenne cherche à maintenir un équilibre entre les aspects de flexibilité et de sécurité, à la fois pour les travailleurs et pour les employeurs.

La flexisécurité, au sens européen du terme, repose sur quatre composantes essentielles. La première est la flexibilité contractuelle (le droit du travail), de manière à ce que les entreprises puissent recruter facilement. La deuxième porte sur les politiques actives, visant un fort taux d'emploi et un taux élevé de participation au marché de l'emploi. Les Services publics d'emploi sont les bras armés des Etats membres en matière de développement de ces politiques d'emploi. La troisième composante concerne les politiques d'éducation tout au long de la vie (formation professionnelle et apprentissages informels) mises en place pour maintenir et développer les compétences des travailleurs. La quatrième composante traite de la modernisation des systèmes de protection sociale comportant, entre autres,

37. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 juin 2007 intitulée « Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité » [COM(2007) 359 final - Non publiée au Journal officiel].

celle des systèmes d'assurance chômage. L'objectif est d'empêcher que cette assurance puisse constituer un frein à l'emploi, mais au contraire soit porteuse d'emploi. C'est en intervenant sur ces quatre composantes que l'Union européenne entend maintenir l'équilibre entre la flexibilité et de la sécurité. Le but fondamental de la flexisécurité étant de bien faire fonctionner les marchés de l'emploi tout en satisfaisant les besoins des travailleurs et des entreprises.

La flexisécurité – vue par la Commission

La communication identifie les neuf objectifs suivants:

- Une économie de la connaissance dynamique et performante, en mesure de réagir rapidement aux changements, tout en garantissant la sécurité économique de ses citoyens et travailleurs.
- Un marché du travail plus flexible associé à des niveaux de **sécurité** qui répondent simultanément aux nouveaux besoins des employeurs et des salariés.
- Pour les entreprises, en particulier les PME, la capacité à adapter leur main-d'œuvre au changement; pour les travailleurs, la sécurité dans l'emploi plutôt que la sécurité de l'emploi.
- Une accumulation de compétences : une main-d'œuvre plus productive et adaptable, possédant les compétences adéquates, avec à la clé une plus grande innovation et une meilleure compétitivité.
- Plus d'emplois et de meilleure qualité.
- Des marchés du travail moins segmentés et moins d'emplois précaires, intégration soutenue de travailleurs marginaux, permettant aux femmes, aux jeunes, aux immigrés et aux travailleurs plus âgés de garder ou de trouver plus facilement un travail.
- Les bénéfices de la prospérité se répartissent de manière plus équitable dans toute la société, le changement profite à davantage de personnes, mobilité ascensionnelle accrue, plus de «démunis» doivent sortir de leur condition.

- Une meilleure gestion du changement et des nouveaux risques sociaux; meilleur ajustement aux chocs économiques, afin d'apaiser les craintes nourries à l'encontre de l'externalisation et des délocalisations et de réduire les inégalités et différences de revenus entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés.
- Pour les travailleurs licenciés, transition plus facile vers des emplois de qualité.

Source : <http://bit.ly/c0apmi>

EAPN regrette que la priorité soit accordée à la flexibilité plutôt qu'à la sécurité ou aux personnes en situation de pauvreté qui sont déjà exclues du marché de l'emploi. Selon le réseau, il manque également une volonté politique en faveur de la création d'emplois décents, notamment « des emplois verts » et « des emplois blancs » et de l'utilisation de tout le potentiel de l'économie sociale. Le réseau s'inquiète que l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail semble avoir été oublié. Il dénonce le durcissement de certaines politiques d'activation dans un contexte par ailleurs difficile³⁸.

La Confédération européenne des syndicats (CES) a invité les groupes politiques du Parlement européen à adopter une approche plus équilibrée sur la modernisation des marchés du travail. « Il faut donner aux travailleurs précaires, dont le nombre ne cesse de croître en Europe, l'assurance qu'ils bénéficieront d'une véritable qualité de l'emploi et d'une protection sociale adaptée », réclame la CES. Le Livre vert a tort d'accuser le « droit du travail traditionnel », de réduire la protection des emplois réguliers et de faire obstacle aux perspectives d'emploi pour « les travailleurs les plus vulnérables » estime la confédération. Selon la CES, malgré des compétences limitées dans les domaines du droit du travail et de la sécurité sociale, l'UE peut – et doit – agir de manière à garantir des conditions de travail justes et équitables et le respect des droits fondamentaux dans le contexte de l'égalité des chances et de la concurrence équitable.

38. La cohésion sociale en péril, l'impact social de la crise et des politiques de relance, EAPN, décembre 2009.

Ne pourrait-on pas imaginer un renversement de la perspective et envisager, en gardant à l'esprit l'objectif européen d'une société inclusive, une réflexion sur la manière dont les nouvelles compétences et les nouveaux emplois pourraient s'adapter aux travailleurs et à leurs besoins, notamment en ce qui concerne les personnes les plus en difficultés, dont celles qui sont exclues du marché du travail ?

5.5. La législation sur le travail

Le développement de politiques de conciliation entre vie au travail et hors travail peut contribuer au renforcement de la cohésion sociale. Elles jouent également un rôle important dans la promotion de l'égalité hommes/femmes et entre les générations, notamment en permettant un accès au marché du travail plus adapté aux contraintes de chaque profil. Dans la grande majorité des cas, la situation professionnelle des familles à l'arrivée des enfants se modifie pour la mère. Celle-ci continue à travailler, réduit son temps de travail ou travaille bénévolement. Dans certains pays européens, le travail à temps partiel a permis aux familles nombreuses une conciliation entre enfant et travail, dans d'autres pays, ce modèle d'emploi conduit à augmenter le risque de pauvreté³⁹.

Dans ce contexte, la législation sur le travail revêt une importance fondamentale. C'est le cas, notamment, des législations sur le temps de travail et sur les congés parentaux. La première fait l'objet de débats nombreux au niveau européen. À l'heure où la proportion de femmes dans la main-d'œuvre est en augmentation et où les besoins en matière de services aux familles actives et aux populations vieillissantes se font de plus en plus sentir, ces questions sont particulièrement pertinentes.

Le temps de travail

Actuellement, c'est la directive sur le temps de travail de 1993⁴⁰ qui fixe des exigences minimales en matière de temps de travail, de santé et de sécurité sur le lieu d'emploi. En 2004, la Commission a présenté une proposition de modification de la directive 2003/88/CE, au terme de consultations de grande ampleur. L'objectif de cette

39. Task Force on Child poverty and child well-being, Child poverty and well-being in the EU, The social protection committee, European Commission, 2008.

40. Directive 93/104/CE

proposition était de s'attaquer à une série de problèmes non résolus par la législation existante et par la jurisprudence de la Cour de justice, et notamment d'éclaircir l'application de la directive en ce qui concerne les temps de garde dans certains secteurs d'activité, de prévoir davantage de flexibilité pour le calcul du temps de travail hebdomadaire et de réexaminer l'opt-out⁴¹ individuel à la limite des 48 heures. Toutefois, en avril 2009, les représentants des gouvernements et le Parlement européen ne sont pas parvenus à un accord sur la proposition, en dépit de longues négociations.

En mars 2010, la Commission a présenté une nouvelle communication⁴² sur la révision de la directive sur le temps de travail constituant la base d'une nouvelle consultation des partenaires sociaux. A ce sujet, la CES estime, notamment que « bénéficier d'horaires adaptables tout au long de sa vie professionnelle est un pré-requis important à une vie professionnelle plus saine ; ceci peut contribuer à atteindre l'objectif visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs plus âgés, qui sera atteint si les travailleurs ne sont pas épuisés par de longues heures de travail effectuées pendant de nombreuses années avant la date de départ à la retraite ».

Congés parentaux

Pour ce qui concerne le congé parental, les partenaires sociaux européens ont conclu, en juin 2009, un accord-cadre augmentant la durée du congé parental de trois à quatre mois par parent et s'appliquant à tous les travailleurs employés, indépendamment de la forme de leur contrat.

Le nouvel accord:

- augmente la durée du congé parental de 3 à 4 mois pour chaque parent. Un des 4 mois sera non transférable d'un parent à l'autre;

41. En Europe, la durée moyenne de travail hebdomadaire, calculée sur une période d'au maximum quatre mois, ne peut excéder 48 heures y compris les heures supplémentaires. Toutefois, un Etat membre peut allonger cette durée à 78 heures semaine avec l'accord du travailleur et dans le respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

42. COM(2010) 106, révision de la directive sur le temps de travail

- clarifie qu'il s'applique à tous les travailleurs, indépendamment de la forme de leur contrat (travail à durée déterminée, à temps partiel, etc.);
- offre également la possibilité aux parents qui retournent au travail après le congé parental de demander l'adaptation de leurs conditions de travail (des heures de travail par exemple);
- confère une protection accrue non seulement contre le licenciement mais aussi contre tout traitement défavorable en raison de l'exercice du droit au congé parental.

Cet accord entre partenaires sociaux a été entériné par une directive européenne⁴³. Les Etats membres doivent la transposer d'ici le 8 mars 2012.

Quelques limites et recommandations s'imposent toutefois au sujet du congé parental : « Il est peu probable que les familles à bas revenu soient les principales bénéficiaires des améliorations de conditions en matière de congé parental. En effet, elles ne peuvent pas toujours réduire leur temps de travail et ont souvent des emplois précaires qui ne leur permettent pas de prendre un congé parental. De même, la déductibilité des services de garde ne touche pas spécifiquement les bas salaires et l'accès à des services de garde abordables reste problématique. Une aide financière directe serait beaucoup plus tangible pour les parents au budget limité qu'un dégrèvement fiscal ultérieur dont ils ne peuvent tirer qu'un bénéfice restreint. En outre, offrir des services de garde abordables ne suffit pas nécessairement à augmenter les rentrées des familles à bas revenus. Les mesures destinées à rendre le travail financièrement attrayant constituent un complément nécessaire⁴⁴. Il convient également de prendre en compte la connaissance et l'expérience des associations de lutte contre la pauvreté lors de la conception de ces mesures⁴⁵. »

43. Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010

44. Ann Morissens, Ides Nicaise et Gijss Ory, *La lutte contre la pauvreté infantile et la promotion de l'inclusion sociale des enfants*, 2007.

45. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Suivi du rapport 2005 « Abolir La Pauvreté »*.

5.6. La reconnaissance du rôle de l'économie sociale

Beaucoup d'initiatives d'économie sociale naissent en réponse à des problèmes collectifs. Le secteur constitue, notamment, une source d'initiatives et d'innovations pour rencontrer des besoins non satisfaits par la société, besoins à l'origine de la pauvreté ou permettant de sortir les personnes de la pauvreté. L'économie sociale joue un rôle majeur dans la lutte contre la précarité, entre autres dans le domaine des services sociaux de proximité. L'économie sociale offre une base importante pour le lancement de projets dans des milieux locaux où les acteurs ont difficilement accès à d'autres ressources sur lesquelles s'appuyer. Elle procure aussi aux acteurs la possibilité de réaliser diverses activités qui renforcent l'identité et le lien social en milieu local. De plus, les organisations rattachées à l'économie sociale agissent aussi comme intermédiaires avec d'autres acteurs.

« Les entreprises d'insertion et les entreprises de travail adapté devront être soutenues tant dans leur création que leur fonctionnement afin qu'elles puissent procurer un emploi normalement rémunéré et la protection sociale en usage dans l'Etat à toute personne qui ne peut pas, de manière ponctuelle ou durable trouver un emploi sur le marché ordinaire du travail. »⁴⁶

46. Conférence des OING auprès du Conseil de l'Europe, Propositions en matière de pauvreté, août 2009.

5.7. La réforme des systèmes de retraite et la modernisation des systèmes de sécurité sociale

En l'absence d'un système de pensions, 90 % des personnes âgées vivraient dans la pauvreté. Or, sous la pression du manque croissant de ressources publiques, les plaidoyers en faveur d'une protection sociale plus sélective sont de plus en plus nombreux. La sécurité sociale a donc tendance à évoluer vers un système d'assistance sociale tandis que le secteur privé prend une part de plus en plus importante dans le domaine des pensions, des soins de santé et des soins aux personnes âgées. Créée dans la période des trente glorieuses, le fonctionnement de la sécurité sociale en Europe doit donc être repensé en profondeur en fonction de ces nouveaux défis. Pour pouvoir réduire les charges sur le travail, le contrat de solidarité entre générations devrait prévoir un glissement du financement de la sécurité sociale vers d'autres sources de revenus, par exemple sur une partie des revenus provenant du précompte mobilier, de la TVA, ou encore des accises sur le tabac. Cette réforme de la protection sociale en Europe est nécessaire pour garantir aux personnes âgées une véritable inclusion sociale⁴⁷.

47. Solidarité intergénérationnelle & vieillissement actif : changements de perception et choix de société, Emilie Tack, WP Pour la Solidarité, novembre 2009

5.8. La politique d'égalité entre les hommes et les femmes

La Feuille de route de la Commission européenne pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2006-2010⁴⁸ identifie six domaines d'action prioritaire, et pour chacun d'entre eux des objectifs et des actions clés devant faciliter leur réalisation. Parmi les objectifs, on relèvera que la Commission pointe les systèmes de protection sociale : ils devraient supprimer tout ce qui dissuade les femmes et les hommes d'entrer et de rester sur le marché du travail, et permettre d'accumuler des droits individuels à pension. Les femmes sont encore susceptibles d'avoir des carrières plus courtes ou interrompues et, en conséquence, d'accumuler moins de droits que les hommes. Cela augmente le risque de pauvreté, en particulier pour les parents isolés, les femmes âgées ou les femmes travaillant dans des entreprises familiales, par exemple dans l'agriculture ou la pêche. Il est essentiel que les systèmes de protection sociale assurent que ces femmes ont accès à des prestations appropriées, notamment quand elles partent à la retraite. Ce point est à nouveau soulevé par la Communication sur la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015 de la Commission, qui précise que « Des politiques de vieillissement actif et des mesures spécifiques concernant les retraites sont nécessaires pour garantir des ressources décentes aux femmes qui prennent leur retraite »⁴⁹.

La feuille de route comme la communication 2010-2015 relève aussi la nécessaire conciliation de la vie privée et professionnelle : « Des conditions de travail flexibles représentent des avantages du point de vue des employés et des employeurs. Néanmoins, les femmes ont plus souvent recours aux dispositions de la politique de conciliation, ce qui peut avoir un impact négatif sur leur position professionnelle et leur indépendance économique⁵⁰. »

48. COM(2006) 92, « Une Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 ».

49. COM(2010) 491 final, Communication de la Commission sur la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015.

50. COM(2006) 92, « Une Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 »

Combattre la pauvreté des femmes commence aussi dès l'enfance en luttant contre les stéréotypes de genre : l'enseignement, la formation et la culture devraient permettre d'orienter les femmes vers des études non traditionnelles et des secteurs professionnels valorisés. Les femmes sont généralement employées dans des secteurs moins valorisés et occupent généralement des échelons inférieurs dans la hiérarchie. En outre, les inégalités à caractère sexiste sont en général beaucoup plus marquées au sein des populations défavorisées (c'est-à-dire les travailleurs migrants, les personnes handicapées et les personnes âgées) et posent de nombreux problèmes aux femmes.

5.9. Le développement du dialogue social et du dialogue civil

Le dialogue social

Le dialogue social constitue un des piliers du modèle social européen. Il englobe des discussions, des consultations, des négociations et des actions communes entreprises par les organisations représentatives des partenaires sociaux, à savoir les employeurs et les travailleurs (Confédération Européenne des Syndicats, Business Europe, le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) en tant que membre de la délégation de Business Europe).

Comme le rappelle l'Eurofound : « By definition within the European Social Model, social partners and social dialogue in general have a key role to play in helping to improve working conditions. At the European level this notion of social dialogue positively influencing working conditions is illustrated by sectoral and cross-industry European Social Dialogue dealing with various aspects of working conditions »⁵¹. Ils ont ainsi aidé à la mise en place de divers accords cadres et directives concernant l'organisation du travail et la promotion de l'égalité dans le domaine professionnel.

Le dialogue civil

La société civile joue plusieurs rôles dans la lutte contre la pauvreté. Elle agit, notamment, en tant que chien de garde : il faut que les pro-

51. Projet de rapport de l'Eurofound : « Working conditions and social dialogue : National frameworks, empirical findings and experience of good practice at enterprise level in six European countries ».

blèmes soient connus pour que l'on s'en préoccupe. Les organisations de la société civile en raison de leur proximité avec la population peuvent faire connaître ces problèmes et les relayer. En ce sens, elles peuvent garantir une véritable participation des personnes vivant dans la pauvreté. Elles peuvent aussi agir comme groupe de pression relais des personnes en situation de pauvreté capables de prendre position par rapport à certaines questions et décisions d'institutions ou d'entreprises. Elles peuvent également soutenir les efforts déployés par les autorités publiques pour éradiquer la pauvreté.

EAPN recommande de mobiliser les instruments financiers de l'UE pour soutenir, entre autres, une meilleure gouvernance promouvant le dialogue civil.

5.10. L'éducation tout au long de la vie

La sous-qualification est une condamnation à l'emploi précaire, à un salaire faible, voire à un emploi non déclaré, donc sans protection. Pour ces raisons les Etats doivent assurer un investissement important dans la formation professionnelle tout au long de la vie.⁵²

Au niveau des entreprises et des systèmes de gestion du chômage, les bilans de compétence devraient être fréquents, donner lieu systématiquement à des formations complémentaires ou à de nouvelles formations, sans perte de salaire. Ceci est un moyen de lutter contre la précarisation de l'emploi et contre le risque de pauvreté lié à des emplois peu qualifiés ou à l'obsolescence des qualifications existantes.

L'Europe a complété son approche de flexisécurité par un autre agenda intitulé « des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux (« new skills for new jobs», destiné à anticiper les besoins du marché du travail. A travers cet agenda, qui sous-tend aussi la stratégie européenne de l'emploi, les Etats membres sont encouragés par la Commission à développer des exercices d'anticipation des compétences et de projection des besoins des marchés de l'emploi, et ce à court et moyen termes, ainsi qu'à à long terme (horizon 2020-2030). Nos économies se transforment profondément sous les effets du greening⁵³, qui se met en place et va concerner aussi bien les emplois existants que la création de nouveaux emplois, mais aussi du vieillissement de la population européenne dans son ensemble et de la révolution technologique qui continue en matière de TIC. D'où l'importance de bien se préparer pour pouvoir agir au moment voulu et offrir à nos concitoyens toutes les opportunités d'emploi. Le mot-clé de l'approche européenne d'anticipation est celui de l'employabilité.

52. Conférence des OING auprès du Conseil de l'Europe, Propositions en matière de pauvreté, août 2009

53. Stratégie de développement durable soutenu par la Commission européenne qui promeut la viabilité environnementale des secteurs d'activités (principalement construction, transports, santé, agriculture).

Dans ce contexte, d'apprentissage et d'éducation tout au long de la vie prend tout son sens. Cette notion constitue un filet de sécurité protecteur de l'emploi indispensable pour échapper au risque de pauvreté. La notion de « compétence » est elle-même ancrée dans cette logique, Les compétences développées de manière informelle – dans le cadre des activités professionnelles ou privées – sont rarement reconnues officiellement. Or ces compétences peuvent s'avérer indispensables dans la vie professionnelle. Il n'est donc pas normal que certaines personnes, sans qualifications formelles, se voient privées d'emploi ou d'évolution de carrière, alors qu'elles ont développé de nombreuses aptitudes par ailleurs. C'est pourquoi il est important de développer toujours plus les processus de validation des compétences qui peuvent constituer un tremplin vers l'emploi pour les personnes en situation de pauvreté ou à risque de pauvreté.

Cela dit, il ne faut pas évacuer la question des conditions de travail et des enjeux liés à la préservation d'emplois décents pour se concentrer sur les besoins de l'économie. « Pour les partisans d'une alternative économique, cette soumission des travailleurs et de la société aux exigences de l'économie n'est pas la voie à suivre. Ne pourrait-on pas imaginer un renversement de la perspective et envisager, en gardant à l'esprit l'objectif européen d'une société inclusive, une réflexion sur la manière dont les nouvelles compétences et les nouveaux emplois pourraient s'adapter aux travailleurs et à leurs besoins, notamment en ce qui concerne les personnes les plus en difficultés, dont celles qui sont exclues du marché du travail. »⁵⁴

54. De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois, Pierre Fourel, WP PLS, mai 2010

Contributions

L'autonomie des assistés. Une injonction à l'autonomie faite aux pauvres⁵⁵.

Par Nicolas Duvoux, lauréat 2010 du Prix de la Fondation de Recherche Caritas sous égide de l'Institut de France

Depuis près de deux décennies, l'autonomie individuelle s'impose comme une norme sociale. Celle-ci trouve dans les politiques sociales un vecteur de promotion privilégié. Une entreprise de responsabilisation des pauvres se développe à mesure que l'opinion publique est de plus en plus suspicieuse vis-à-vis des allocataires de l'assistance. Cette tendance générale à la responsabilisation est particulièrement nette dans le contrat d'insertion qui lie la personne à la collectivité par un échange de droits et de devoirs, aussi bien dans l'ancien Revenu Minimum d'Insertion (RMI), que dans le Revenu de Solidarité Active (rSa). Comment les pauvres se conforment-ils à une norme d'autonomie individuelle sans que les moyens de la mettre en oeuvre ne leur soient véritablement octroyés ?

Une injonction paradoxale

La croyance dans la passivité des assistés est relativement récente dans l'histoire sociale française. La France connaît depuis trois décennies un taux de chômage important. La réaction initiale à cette situation de précarisation d'une partie de la population, ce que l'on a appelé la «nouvelle pauvreté» dans les années 1980, a été un sur-saut national. En se référant à l'héritage de 1789, la création du RMI a incarné la dette dont la nation est redevable envers les citoyens les plus modestes. Depuis, nous sommes passés à une représentation plus suspicieuse des pauvres, alimentée par une dénonciation des effets pervers de l'assistanat.

C'est dans ce contexte de transformation profonde des politiques sociales, allant dans le sens de leur «activation» qu'il m'a semblé im-

55. Cet article est la version remaniée d'une contribution au n° spécial du magazine Sciences humaines consacré à l'autonomie (10/2010). L'auteur remercie la rédaction pour l'avoir autorisé à reprendre l'essentiel de cet article publié sous le titre « l'autonomie, l'autre nom de la responsabilisation des pauvres ».

portant d'essayer de mesurer et de comprendre l'impact de la norme institutionnelle d'autonomie sur les populations vulnérables. En effet, on peut se demander si cette norme ne produit pas une injonction paradoxale lorsqu'elle est appliquée à des individus dépourvus des supports sociaux nécessaires pour la mettre en œuvre. Cette injonction est d'ailleurs paradoxale à double titre. Matériellement d'une part, puisque les allocataires sont, du simple fait de leur statut, incapables de répondre à l'injonction d'être autonomes. D'autre part, d'un point de vue symbolique, l'intériorisation des normes promues par l'institution peut conduire les individus à se dévaloriser eux-mêmes et donc à s'enfermer dans une forme de dépendance.

Pour ce faire, j'ai mené une enquête par entretiens semi-directifs auprès d'allocataires du RMI ayant un contrat d'insertion en cours de validité dans trois collectivités territoriales franciliennes entre 2005 et 2007. Les enquêtes sur lesquelles repose cet article ont été menées en Ile-de-France, dans des contextes urbains différenciés.

L'autonomie intériorisée

Le premier type de rapport aux institutions que j'ai choisi de nommer « l'autonomie intériorisée » est une réponse d'adhésion où l'allocataire anticipe l'attente formulée par le travailleur social pour éviter de se la voir imposée. L'enjeu pour les allocataires est de prouver et de se prouver qu'ils sont des individus autonomes pour qui le RMI n'est qu'une aide bienvenue dans un moment critique. Ils opèrent ainsi une dénégation de leur statut d'assisté. Intérioriser la norme d'autonomie permet aux individus de résister au stigmatisme et au sentiment de déclassement. Ils peuvent dès lors se montrer, à eux-mêmes comme aux autres, qu'en dépit de leurs difficultés présentes et de leur statut infériorisant, ils disposent des ressources matérielles, sociales et identitaires pour résister à l'assignation au statut d'assisté. Les supports sociaux dont ils disposent leur donnent une marge de manœuvre importante pour négocier leur projet avec les travailleurs sociaux. Ils sont plus jeunes et plus diplômés que les autres allocataires.

Ils font l'objet d'une attention et d'une mobilisation très intenses de la part des institutions parce qu'ils sont considérés comme les plus employables. Cependant, les relations que les allocataires en-

treignent avec l'offre institutionnelle sont ambivalentes. En effet, si celle-ci est appréciée et si, par souci de réassurance morale et de distinction par rapport à l'image sociale d'assisté, ils ne la refusent pas, il n'en reste pas moins que celle-ci ne correspond pas à leurs aspirations. De plus, la relation avec les travailleurs sociaux peut être très difficilement vécue par ces individus souvent dotés de diplômes de l'enseignement supérieur et qui se considèrent comme infantilisés et dévalorisés lorsqu'ils rentrent dans les circuits de l'assistance. Accepter l'idée qu'ils sont responsables et faire un projet va être, pour ces individus, un moyen de négocier un report dans le temps de la reprise d'un emploi considéré comme déclassant.

L'autonomie contrariée

Le second type de relation à l'insertion intitulé « l'autonomie contrariée » est également une forme d'adhésion à la norme d'autonomie, mais qui se trouve cette fois contredite par la situation actuelle des allocataires qui ne leur permet pas d'actualiser cette norme. Les personnes présentes dans ce second type ont un profil différent. Elles sont en général beaucoup moins dotées que les précédentes, tant du point de vue des diplômes que de la possibilité de disposer de soutiens autres que des solidarités de proximité. Elles sont en outre plus âgées. Leurs trajectoires sont diversifiées, allant d'anciens ouvriers ayant perdu leur emploi depuis plusieurs années à des mères célibataires d'origine populaire ayant arrêté leur activité pour s'occuper de leurs enfants. Aux deux extrêmes du spectre des situations, on trouve des individus issus des classes moyennes « tombés » dans la dépression et l'isolement à la suite d'un licenciement ou d'une maladie et des personnes qui se trouvent dans une situation de reproduction intergénérationnelle de la pauvreté mais qui ont réussi à stabiliser, au moins relativement, leur situation grâce au RMI.

L'enjeu dans ce second type d'expérience est de gérer l'installation de manière durable dans un statut d'assisté que les institutions se refusent à considérer autrement que comme une aide temporaire. Les personnes valorisent beaucoup plus la dimension de relation intersubjective avec le travailleur social. Au-delà du soutien de type affectif qu'ils peuvent trouver dans la relation d'accompagnement, c'est la reconnaissance du caractère social de difficultés qu'ils vivent pour l'essentiel sur le mode de l'échec personnel qui explique pour

quoi elles valorisent l'accompagnement social qu'elles reçoivent. Cependant, cette confiance passe souvent par l'acquisition et le maintien d'un statut de victime qu'il convient souvent de conquérir en s'opposant à d'autres catégories de la population des assistés. Ainsi, loin de réfuter l'idée que les « assistés » sont paresseux, oisifs, etc., une partie du public intériorise d'autant plus fortement cette image négative qu'elle la reporte sur d'autres catégories (les « blancs » la reportent sur les « étrangers », les « jeunes » sur les « vieux », toutes les victimes de tel ou tel traitement discriminatoire, réel ou imaginé, contre leurs oppresseurs, etc.). L'exigence d'autonomie conduit donc, paradoxalement, à renforcer des lignes de clivage au sein des populations précaires, souvent proches les unes des autres mais opposées du point de vue de l'image qu'elles ont d'elles-mêmes.

Le refus de la dépendance

L'exigence d'autonomie tend enfin à être vécue comme une pure contrainte par les allocataires les plus marginaux. Ceux-ci expriment un « refus de la dépendance » qui constitue un dernier type de relation à l'insertion. Une forte ambivalence affective caractérise leurs relations avec les travailleurs sociaux. Elle place la relation sous la modalité du conflit ou de la revendication d'une autonomie que le dispositif ne permet pas d'atteindre.

En effet, la tension entre les mots et les choses que l'on voit à l'oeuvre dans le type précédent se développe car le RMI n'a pas été conçu pour gérer de façon permanente la vie des individus. L'intégration sociale qu'il permet tant en termes matériels que d'activités se révèle précaire et insatisfaisante. De plus, l'allégeance envers le travailleur social peut devenir difficile à supporter dans la mesure où elle place l'individu dans une situation de débiteur, dont il est convaincu qu'il ne lui est guère possible de s'extraire. L'ensemble de ces éléments conduisent à la montée de tensions et à des ruptures avec les institutions.

Ce troisième type de relation à l'insertion regroupe des personnes dont les profils socio-démographiques montrent clairement qu'elles appartiennent aux populations les plus éloignées du marché du travail et les plus précarisées. Ces personnes expriment un refus de se conformer à la demande institutionnelle d'autonomie. Elles sont

caractérisées par un cumul de difficultés : les problèmes de santé graves notamment; la plupart ne disposent pas d'un logement autonome et une partie importante n'a pas fait d'études. Ces caractéristiques ne sont pourtant pas systématiques.

Conclusion

A partir d'une enquête empirique, on peut montrer que les populations assistées, très hétérogènes, ont des représentations différenciées de la norme d'autonomie. Elles adoptent des modalités de résistances au stigmatisme et à la culpabilisation distinctes car en grande partie dépendantes des leurs ressources ainsi que de leur parcours. D'autre part, on voit que l'autonomie est négociée entre les usagers et les travailleurs sociaux : la société reporte sur les acteurs de terrain la responsabilité de fixer l'équilibre des droits et devoirs. Enfin, l'autonomie est une notion qui peut avoir plusieurs significations. Elle peut s'entendre comme la capacité des individus à se déterminer eux-mêmes. L'autonomie ne peut en aucun cas se réduire à une norme institutionnelle. Pour être respectée, celle-ci doit faire l'objet d'un équilibre où la société ne reporte pas la responsabilité de ses maux sur ceux qui en sont les principales victimes.

Lutter contre la pauvreté par objectifs chiffrés

Julien Damon, Professeur associé à Sciences Po

www.julien-damon.com

Dernier ouvrage paru : *Éliminer la pauvreté (PUF, 2010)*

Le gouvernement français a annoncé en octobre 2007 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans. L'expression d'une telle fin, avec toutes ses ambiguïtés suscite, selon les interlocuteurs, de l'enthousiasme, du scepticisme, de la critique, voire de l'ironie. Si elle est novation dans le contexte des politiques françaises, elle n'est pas totalement neuve dans le contexte international. Qu'il s'agisse de l'Union européenne ou des Nations Unies, l'objectif de réduction, voire d'éradication, de la pauvreté, a été exprimé depuis le début du millénaire.

En 2000, l'ONU a établi des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), visant notamment à « réduire de moitié l'extrême pauvreté » d'ici 2015. En 2000, l'Union européenne a lancé sa stratégie dite de Lisbonne, contenant une invitation à « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » à l'horizon 2010.

L'idée de diminuer, d'atténuer, d'éradiquer, d'éliminer, voire d'abolir, la pauvreté, incarnée maintenant dans des dispositions nationales et internationales, mérite un peu de préhistoire. Sans opérer un grand retour sur les religions, on peut signaler, au moins depuis le XVIII^{ème} siècle, des prises de position et des propositions en ce sens. La mobilisation d'intellectuels, hommes de lettre ou de foi, d'un Thomas Paine, d'un Condorcet, d'un Malthus, d'un La Rochefoucauld, d'un Victor Hugo, voire d'un Marx (éliminant, de fait, la pauvreté par éradication des inégalités), plus récemment d'un Amartya Sen, d'un Joseph Wresinski ou d'un Muhammad Yunus va dans ce sens.

Le monde et l'ambition de réduction de moitié de l'extrême pauvreté

De nombreuses institutions internationales abordent la pauvreté, qu'elles appréhendent avec des délimitations relativement diffé-

rentes. Un cadre général a été progressivement élaboré pour déterminer l'orientation des programmes de lutte contre la pauvreté, tout en évaluant leur efficacité. Ce sont les OMD. Les Nations Unies ont solennellement adopté, en 2000, une démarche volontaire en matière d'aide au développement en annonçant de très explicites et très ambitieux objectifs de résultat. Ces engagements, voulant trancher avec les déclarations d'intention passées, sont fondés sur l'obtention de résultats mesurables à atteindre. Lors du « sommet du Millénaire », en septembre 2000, les OMD ont été adoptés et fixés par les 147 chefs d'État et de gouvernement, pour 189 États membres. Célébrés ou décriés, ils tiennent en huit chapitres assortis de cibles chiffrées et de quarante-huit indicateurs de suivi. Le premier est de « réduire l'extrême pauvreté et la faim », avec une cible pour 2015 qui est de réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour (seuil devenu 1,25 dollars à partir de 2008).

Les OMD, qui, dans leur énoncé, concernent le monde entier sont assez systématiquement rapportés aux seuls PVD. Ils sont, d'ailleurs, dans leur première cible, suivis quasi exclusivement pour ces seuls pays. La Banque mondiale et une partie des experts considèrent qu'il n'y a pas de pauvres (en situation « absolue » ou « extrême ») dans les pays riches. Si les situations et définitions de la pauvreté diffèrent grandement, ceci ne veut pas dire qu'aucun rapprochement n'a de sens.

Tout d'abord, les OMD ne sont pas véritablement déconnectés des réalités riches et développées en Europe. Nombre de pays devenus récemment membres de l'Union européenne, étaient, et, pour certains (Bulgarie, Roumanie), demeurent, des pays d'intervention du Programme de Nations Unies pour le Développement. Surtout, il est probablement impropre de considérer qu'au seuil de 1,25 dollar par jour il n'y aurait pas de pauvre dans l'Union européenne et en France. Des sans-abri français sans RMI (sans RSA), des Roms établis dans de nouveaux types de bidonvilles ou des sans-papiers réfugiés dans les grandes villes, sont probablement sous ce niveau de consommation. Incontestablement ils sont, au regard des appréciations nationales, en situation de grande pauvreté.

L'Europe et l'élimination de la pauvreté dans l'Union

Dans le cadre de l'Union européenne, la dynamique pour l'« élimination » de la pauvreté n'a pas été liée, comme dans le cas des OMD, à la fixation de cibles chiffrées, mais à l'élaboration d'une méthode. Les dirigeants européens ont instauré le processus d'« inclusion sociale » avec pour ambition de voir l'Union s'impliquer davantage sur le plan de la cohésion sociale, en ménageant – subsidiarité oblige – les prérogatives nationales. Depuis, l'Union a mis en place un cadre stratégique d'observation et de coordination entre les États membres, impliquant également les associations, les autorités locales, les partenaires sociaux. La célèbre (au moins dans les couloirs administratifs) « méthode ouverte de coordination » (MOC) vise l'évaluation et l'orientation des systèmes de protection sociale sur la base d'échanges d'idées et de statistiques harmonisées.

Des objectifs communs ont été fixés. Des indicateurs ont été élaborés. Des rapports réguliers sont rendus à la Commission. Avec des enquêtes et des statistiques solides, il est aujourd'hui permis de se comparer et de progresser, dans une Union où, conventionnellement et officiellement, 17 % des habitants (et 20 % des enfants) sont considérés, à la fin des années 2000, comme pauvres. L'approche européenne de la pauvreté est, à la différence de la définition onusienne, ouvertement relative. Être pauvre, c'est se trouver dans un ménage dont les revenus, après transferts sociaux, sont inférieurs à 60 % du revenu médian. Les calculs sont opérés, dans chaque pays, en fonction d'un seuil de pauvreté national.

La France et l'engagement de réduire d'un tiers sa pauvreté

En France la lutte contre la pauvreté ne se gouverne certainement pas uniquement par décret. C'est cependant un décret récent, en mai 2009, qui marque un tournant de l'action publique en la matière. Le texte, pris en application de la loi créant le RSA, introduit dans le droit positif le principe d'un objectif chiffré de réduction de la pauvreté, et, pour lui donner une traduction concrète, une définition précise des indicateurs qui permettent d'approcher la pauvreté.

S'il faut faire baisser la pauvreté, il convient d'abord de la définir. Il faut ensuite qu'experts, opérateurs et décideurs soient d'accord

sur cette définition. Le passage par la législation et le règlement a autorisé une clarification, mais a également nourri une controverse importante sur la loyauté de l'objectif, c'est-à-dire sur la pertinence des indicateurs.

La France, insistant (comme les institutions onusiennes et européennes) sur la multidimensionnalité de la pauvreté, n'a pas adopté un indicateur unique, mais une batterie de onze objectifs avec une quarantaine d'indicateurs. C'est le premier d'entre eux qui, comme dans le cas des OMD ou de la MOC, a le plus retenu l'attention. Le taux de pauvreté « ancré dans le temps » est un indicateur hybride. Il se situe entre la logique de la pauvreté relative (qui prévaut dans l'Union européenne) et celle de la pauvreté absolue (qui prévaut à l'échelle internationale). Le principe est de choisir un début de période, pendant laquelle on fixe le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian des ménages. Au cours des cinq années qui suivent, on réévalue chaque année ce seuil de la seule inflation. L'indicateur est donc l'indicateur classique de pauvreté monétaire relative une première année, il devient un seuil de type pauvreté absolue ensuite, car ne dépendant plus de l'évolution générale de la distribution des revenus. Explicitement, il y a déconnexion progressive de la pauvreté et des inégalités au cours du temps, d'où bien des tensions entre experts.

En France, les indicateurs liés à la pauvreté sont devenus un sujet délicat, politiquement et statistiquement, comme ceux qui sont relatifs au chômage, à la délinquance ou encore à la qualité de l'environnement. Associés à un objectif de résultat annoncé au plus haut niveau de l'État et transcrit dans le droit, leur degré de sensibilité a encore augmenté.

Trois échelles à traiter de concert

Aucun seuil et aucune définition ne s'imposent, ni en France, ni dans le débat européen, ni dans les discussions internationales. On peut tenter de résumer le fond du débat par une formule. La pauvreté a des dimensions relativement absolues (le dénuement total dans les pays pauvres, comme dans les pays riches). Elle est, dans une large mesure, absolument relative car elle dépend des gens, du temps et de l'environnement.

Ce constat invite à toujours raisonner, quand on traite de pauvreté, sur les trois dimensions nationale, européenne, et mondiale. Les trois échelles de réduction de la pauvreté sont, en effet, à avoir à l'esprit pour un panorama véritablement complet de la question. La pauvreté en France, avec sa dynamique, son intensité et ses formes, n'est pas isolée. Au contraire. Bien au contraire.

On peut discuter longuement des résultats atteints ou non, pleinement ou partiellement, avec ces trois ensembles de politique. Et ces longues (et utiles) discussions sont une des incontestables plus-values des démarches, débouchant sur des révisions, des prises de conscience, des contestations, des transformations. Les objectifs de résultat, qui sont en réalité sans obligation, placent les politiques sous contrainte. D'où l'importance des rendez-vous clairement fixés par les horizons temporels annoncés. L'incontestable échec européen quant à l'élimination de la pauvreté en 2010, a, par la méthode suivie, permis un rebond intelligent et plus précis, avec l'adoption d'une ambition moins grande mais plus aisément mesurable. À l'horizon 2020, l'Union s'est fixé, en juin 2010, la visée de 20 millions de pauvres en moins. Pour les OMD le rendez-vous, au deux tiers du parcours, a eu lieu fin septembre 2010 à New York, avec rassemblement de la communauté internationale autour de réussites et de défaillances (certaines liées à la crise, d'autres pleinement structurelles) dans l'atteinte des objectifs fixés. Pour l'objectif français, le rendez-vous a été à la mi-octobre 2010, quand le gouvernement, tenu en cela par la loi, a dû rendre un rapport au Parlement sur les avancées. De tous ces rendez-vous, il est sorti, comme toujours, polémiques et controverses techniques, mais aussi et surtout, débat politique et mobilisation.

La lutte contre la pauvreté, un enjeu social européen

Jean Lapeyre, ancien Secrétaire général adjoint de la Confédération Européenne des Syndicats (CES)

Plus l'Union Européenne s'est élargie et plus elle a acquis de responsabilité en matière de cohésion et de justice sociales avec les nouveaux pays membres en particulier des pays d'Europe Centrale et Orientale et dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Est-elle à la hauteur de cette responsabilité ? Oui dans les mots, moins dans les actes. La crise financière qui est catastrophique sur l'économie réelle a créé une dramatique machine à exclure qui rend incompréhensible les énormes engagements des Etats et de l'Union pour sauver les secteurs financiers au frais des contribuables et la faiblesse de leurs engagements pour combattre la pauvreté et l'exclusion.

Avec près de 80 millions de citoyens européen exposés au risque de la pauvreté et 19 millions vivant au-dessous du seuil de pauvreté, un chômage qui continue à croître touchant les catégories les plus fragiles, les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés et les retraités, les personnes handicapées, les travailleurs immigrés et une précarité croissante qui développe une catégorie de travailleurs pauvres en particulier les femmes responsable de famille monoparentale, le défi est immense.

Il ne s'agit pas de mener une politique pour les pauvres car cela ne serait qu'une pauvre politique, il faut une politique offensive développant une protection sociale de haut niveau, une qualité des Services Publics universels, des emplois de qualité, des actions fortes de réinsertion des personnes exclues mais cela veut dire aussi plus de moyens car cela représente un investissement sur l'avenir. C'est-à-dire le contraire de ce qui est fait actuellement dans nos pays européens où les gouvernements opèrent des coupes dramatiques dans les budgets publics, en particulier dans les budgets sociaux et continuent à prôner une baisse de la fiscalité qui ne profite qu'aux plus riches. Selon une enquête d'Eurobaromètre un Européen sur six déclare avoir des difficultés à payer les factures de son ménage. Cette enquête révèle également que 75 % des citoyens pensent que la pau-

vreté a augmenté dans leur pays au cours de l'année passée. Environ 30 % jugent qu'il leur est de plus en plus difficile de faire face à leurs dépenses de santé, et 18 % des personnes interrogées occupant un emploi au moment de l'enquête n'étaient pas très sûres ou pas sûres du tout de le conserver au cours des 6 mois suivants. 49 % jugeaient assez peu probable ou même complètement improbable de retrouver un nouvel emploi au bout de 6 mois en cas de licenciement.

Mettre en avant la responsabilité des gouvernements ne veut pas dire que son action est exclusive. Au contraire cette responsabilité ne sera efficace que si elle s'appuie sur le travail associatif et l'engagement des partenaires sociaux.

Sans ce travail quotidien extraordinaire des associations de lutte contre la pauvreté et pour l'insertion sociale, sans cette abnégation et cette humilité des militants engagés jour après jour auprès des personnes exclues dont chaque histoire est singulière il n'y aurait pas de politique efficace. Il y a aussi l'engagement des collectivités territoriales et des institutions publiques décentralisées qui jouent un rôle déterminant en particulier pour les actions de réinsertion et de formation.

Les partenaires sociaux doivent être complémentaires et articulés avec le monde associatif et en capacité réactive par rapport aux actions publiques pour faciliter la réinsertion des personnes exclues. Dans le cadre du dialogue social européen les partenaires sociaux viennent de contribuer à cette action en négociant et en adoptant un accord européen portant sur « Un marché du travail inclusif »

En ce qui concerne les syndicats, l'action première est celle de la prévention car il vaut mieux prévenir que guérir. Il faut donc éviter prioritairement toute situation pouvant conduire à une exclusion du marché du travail. Comme le dit la CES, « lutter contre la pauvreté ce n'est pas seulement fournir des remèdes, mais c'est soigner en amont en confortant et en améliorant les systèmes de protection sociale et réhabiliter la protection sociale comme agent économique. Elle n'est pas qu'une source de dépenses, fussent-elles sociales, mais elle est aussi un investissement productif » Il faut donc préserver, comme la prunelle de nos yeux, des systèmes solidaires et éviter une individualisation de la protection sociale qui laisserait sur le coté de la route les plus faibles. Le développement de services à la personne

est d'ailleurs une source d'emplois importante qui faut reconnaître et qualifier à leur juste valeur. Même si les « amortisseurs sociaux » ont joué, heureusement, un rôle fondamental en Europe pour éviter une catastrophe sociale, nos systèmes ne peuvent pas se réduire au rôle d'ambulance des erreurs ou aléas de l'économie, ils ont une fonction redistributive essentielle pour assurer le bien-être de toutes et tous. Cela suppose aussi des services sociaux de qualité, accessibles à tous et abordables financièrement.

C'est également sur la qualité de l'emploi et des salaires qu'il faut agir. Le développement ces dernières années d'emplois précaires est aussi une cause de pauvreté, même travailler ne permet plus d'assurer dignement sa vie et la vie de sa famille. Les travailleuses à temps partiel dont un tiers souhaiteraient travailler à plein temps sont les plus fragiles et toujours au bord du gouffre sans possibilité d'en sortir.

La Confédération Européenne des Syndicats (CES) travaille depuis plus de 20 ans avec le Réseau Européen anti-pauvreté (EAPN) et avec le Forum Européen des Personnes Handicapées (FEPH) Ensemble avec des associations nous avons dans les années 90/2000 mené des campagnes comme IGLOO pour les sans-abris, celle de « l'Europe de la Grande Solidarité », un travail commun sur la Charte des Droits Fondamentaux, des séminaires et des déclarations communes sur l'emploi des personnes handicapées...

Le mouvement syndical souhaite continuer à développer les passerelles utiles pour rendre l'engagement des uns et des autres efficace et créer les synergies indispensables.

La pauvreté rencontrée par le Secours Catholique en 2009

Dominique Saint-Macary, Responsable du département Enquêtes et Analyses statistiques du Secours Catholique

En 2009, le Secours Catholique a rencontré 637 200 personnes ou familles en situation de pauvreté, ce qui représente environ 1 480 000 personnes dont 800 000 adultes et 680 000 enfants. Pour la deuxième année consécutive, ce nombre augmente. Même si les prix se sont stabilisés en 2009, l'augmentation des revenus n'a pas compensé les hausses de prix intervenues précédemment et le pouvoir d'achat des plus pauvres n'a pas rattrapé ce qu'il avait perdu. Mais surtout, nous commençons à la fin de 2009 à sentir les effets de la crise dans les accueils. Sans que l'augmentation du nombre d'accueillis ne soit spectaculaire, nous rencontrons des personnes pour qui aucune perspective d'amélioration par l'emploi ne se dessine alors que la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009 devait rendre l'emploi plus attractif. Les personnes rencontrées sont de plus en plus découragées et résignées, selon notre baromètre bimensuel crise-pauvreté.

Profil général de l'ensemble des accueillis

L'analyse porte sur 101 140 ménages pour lesquels les équipes de terrain nous ont transmis des données détaillées et anonymes, extraites de leur dossier d'accueil. La nette augmentation du nombre de dossiers transmis est aussi un indice de l'augmentation du nombre d'accueillis en général. L'année 2009 est marquée par des ruptures de tendance dans plusieurs domaines, qu'on peut rattacher à deux phénomènes :

- *La reprise de la demande d'asile.* La proportion de personnes ou familles de nationalité étrangère augmente nettement, et, parmi elles, de plus en plus sont en attente d'une décision sur leur statut. Elles n'ont pas le droit de travailler, n'ont pas accès aux prestations sociales et vivent souvent dans une grande précarité.
- *La crise économique.* Si la proportion de nouveaux venus dans les accueils ne change pas, de plus en plus de personnes sont adres-

sées au Secours Catholique par les services sociaux. Par le biais de l'emploi, la crise économique atteint des personnes « incluses » et son ampleur laisse les travailleurs sociaux démunis. Il faut aussi noter que de nouveaux dispositifs (loi sur le droit au logement opposable, RSA) sont en cours de déploiement et qu'ils produisent sans doute des effets, mais il n'est pas encore possible de les isoler et de mesurer précisément leur impact.

Alors que depuis plusieurs années, la part des personnes âgées de 50 ans et plus augmentait, elle diminue légèrement en 2009 ; c'est que le nombre de personnes plus jeunes dans les accueils a augmenté plus rapidement que celui des plus âgés, et ce pour au moins deux raisons : les étrangers, particulièrement les demandeurs d'asile, sont le plus souvent des personnes jeunes ; et d'autre part la crise, par le biais de l'emploi, touche surtout des personnes d'âge actif.

Les ménages les plus touchés par la pauvreté sont, en premier lieu, les mères seules d'un ou plusieurs enfants, que le Secours Catholique rencontre dans une proportion près de quatre fois supérieure à ce qu'elle est dans l'ensemble de la population française (27% contre 7%) ; viennent ensuite les personnes vivant seules, sans conjoint ni enfant ; les couples, avec et sans enfant, sont nettement moins exposés à la pauvreté et le nombre d'adultes au foyer est ainsi un élément bien plus déterminant de la fragilité d'un ménage que le nombre d'enfants. C'est pourquoi l'augmentation, même légère, de la proportion de couples avec et sans enfant dans les accueils de 2009 est à prendre comme un indice de l'impact de la crise économique sur des ménages jusqu'ici mieux préservés de la pauvreté par une double activité professionnelle, ou au moins un partage des tâches professionnelles et familiales évitant de faire appel à des services payants (garde d'enfants en particulier).

La dégradation des situations professionnelles est effectivement très sensible. La proportion de personnes ayant un emploi parmi les accueillis diminue. Cette proportion est toujours relativement faible (de 18% en 2008 à 17% en 2009) et dans plus des trois quarts des cas, les emplois relèvent des « formes particulières d'emploi » (CDD, intérim, travail saisonnier, temps partiel, travail indépendant ou informel). Le CDI à plein temps reste en général une bonne garantie contre la pauvreté. Par ailleurs, la proportion de chômeurs indem-

nisés augmente : comme celles qui travaillent, ces personnes sont relativement proches de l'emploi. Mais dans leur grande majorité, les personnes rencontrées sont loin de l'emploi, qu'elles soient inactives ou en recherche d'emploi non indemnisée, ce qui signifie qu'elles n'ont jamais travaillé, ou pas assez travaillé, ou pas travaillé depuis trop longtemps pour avoir encore des droits ouverts. En 2009, la part de l'inactivité professionnelle diminue nettement (de 43% en 2008 à 42% en 2009) et ce qui est significatif, c'est que les formes d'inactivité qui reculent le plus sont celles sur lesquelles les personnes peuvent avoir une certaine marge de manœuvre : personnes au foyer et personnes inaptes au travail pour raison de santé. On peut penser que, devant les difficultés qui s'accumulent du fait de la perte totale ou partielle d'emploi d'un membre de la famille, du fait aussi de l'augmentation du montant des loyers et des différentes dépenses contraintes, les personnes qui le peuvent renoncent à l'inactivité et se portent sur le marché du travail, en espérant y trouver la solution à leurs difficultés. Mais cette démarche reste le plus souvent formelle, comme en témoigne l'augmentation de la proportion de demandeurs d'emploi ne percevant pas d'indemnités de chômage qui passe de 24% en 2008 à 26% en 2009.

Plus de 80% des ménages rencontrés par le Secours Catholique vivent en logement stable, le plus souvent en location sociale, puis en location privée et les propriétaires sont rares. Parmi les logements précaires, le plus fréquent est l'hébergement par des proches. En 2009, la part des ménages vivant en logement stable s'accroît et c'est un indice supplémentaire de la fragilisation de ménages jusqu'ici mieux protégés.

Etude des budgets des ménages

Une étude fine de 1163 budgets de ménages rencontrés par le Secours Catholique permet de préciser les idées sur la réalité vécue par ces ménages. Ce sont des personnes et des familles vivant dans une pauvreté « ordinaire », disposant pour une partie d'entre elles de revenus du travail, et pour toutes des prestations sociales auxquelles elles ont droit (allocations familiales et aides au logement principalement) ; la plupart sont locataires de leur logement. Dans l'ensemble, ces ménages ont un niveau de vie supérieur à la moyenne des accueillis. Nous présentons ici deux exemples de budgets « mé-

dians »⁵⁶ : celui d'une mère seule avec un enfant et celui d'un couple avec deux enfants.

Mère seule avec un enfant : son revenu mensuel total, hors allocations logement directement versées au bailleur, s'élève à 647 €, soit par exemple un salaire à temps partiel de 560 € auquel s'ajoute une allocation de soutien familial de 87 €. Son loyer mensuel net est de 145 € ; le gaz et l'électricité lui coûtent 70 € par mois, auxquels s'ajoutent 25 € pour l'eau ; elle n'est pas imposable, mais la taxe d'habitation, la redevance TV et la taxe sur les ordures ménagères reviennent à 25 € par mois ; elle dépense 40 € par mois d'assurance et de mutuelle (assurance du logement, assurance scolaire, assurance d'un véhicule...) ; le téléphone et l'accès à Internet reviennent à 40 € par mois ; les dépenses de transport également à 40 € par mois ; enfin il faut aussi compter 40 € par mois de cantine scolaire et de garde d'enfant. L'ensemble de ces dépenses régulières et contraintes s'élève à 425 €, soit les deux tiers du revenu mensuel, et il reste 225 € pour nourrir et habiller deux personnes.

Une estimation très serrée établit à 195 € la dépense alimentaire mensuelle (comprenant aussi les produits sanitaires et d'entretien), nous avons pu vérifier qu'elle ne permettait pas de respecter les préconisations du Programme National Nutrition Santé (au moins cinq fruits et légumes par jour, trois produits laitiers,...). Si on estime, de façon tout aussi serrée, à 35 € par mois la dépense de vêtement nécessaire, le budget de cette mère seule est, déjà à ce stade, en déficit de 8 € et il ne reste plus rien pour les dépenses de santé non remboursée, les loisirs, les dépenses d'équipement et d'entretien du logement, l'achat ou l'entretien d'un véhicule, les dépenses imprévues, etc... Il est impossible, dans ces conditions de maintenir le budget en équilibre, et le recours de temps à autre à des emprunts (crédit consommation, crédit ou découvert bancaire, emprunt à des proches) est incontournable. Les remboursements s'ajoutent alors aux dépenses contraintes : 120 € par mois est la valeur médiane pour une mère seule avec un enfant.

56. Pour cette étude des budgets, nous avons déterminé, poste par poste, les valeurs médianes des principales ressources et dépenses ; c'est-à-dire les valeurs telles que la moitié des valeurs relevées dans l'échantillon soient supérieures et la moitié soient inférieures. Même si l'on peut discuter tel ou tel montant, globalement ces valeurs sont réalistes.

Couple avec deux enfants : leur revenu mensuel, hors allocations logement, est de 1025 € dont 159 € d'allocations familiales (124 € de base, plus 35 € si l'un des enfants a entre 11 et 16 ans) et 866 € de salaire ou d'allocation chômage. Leur loyer mensuel net est de 185 €, auxquels s'ajoutent 100 € pour l'énergie et 35 € pour l'eau ; l'accès Internet et le téléphone reviennent à 40 € par mois ; assurances et mutuelles à 70 €; impôts, taxes et redevances à 40 €; les transports à 50 € et les dépenses liées aux enfants (cantine scolaire et frais de garde) à 60 €. Le total de ces dépenses contraintes est de 580 € et représente 57% du revenu mensuel. Il reste 445 € pour toutes les autres dépenses, dont l'alimentation.

La même estimation très serrée établit à 315 € la dépense d'alimentation et d'entretien courant et à 55 € la dépense de vêtement. Il ne reste alors que 75 € pour l'ensemble des autres dépenses et, là encore, l'endettement est inévitable. Le montant médian des remboursements mensuels d'un couple avec deux enfants est de 200 €, qui s'ajoutent aux dépenses contraintes. Chaque mois, ce couple doit donc trouver 125 € de revenu supplémentaire.

Il est clair que, pour survivre, les personnes en situation de pauvreté mettent en œuvre toutes sortes de compétences et de savoir-faire, en particulier dans la gestion de si maigres ressources, mais aussi d'entraide et de solidarités familiales ou amicales. La méconnaissance de ces qualités, la mauvaise compréhension de leurs stratégies, le regard méfiant porté sur leurs capacités à gérer leur budget ne peut qu'accroître la pénibilité de leur situation.

Avec le soutien de :



Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Commission européenne.

Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Communauté française
Wallonie – Bruxelles

Direction générale de la
Culture

Service général de la
Jeunesse et de l'édu-
cation permanente du
Ministère de la Com-
munauté française de
Belgique.

Couverture et mise en page:

www.pazlopez.com

Rédaction :

Marie Brandeleer

Pour la Solidarité (PLS) est une association au rayonnement européen qui s'est constituée en un Think tank au service des citoyens et des décideurs politiques, sociaux et économiques de l'Union européenne. PLS se positionne en tant que prestataire de services pour les acteurs socio-économiques et politiques désireux d'agir avec professionnalisme dans le champ européen de la solidarité. En lien constant avec les institutions européennes, PLS répond aux attentes des acteurs de la solidarité en Europe.

www.pourlasolidarite.eu

La Fondation Caritas France a été créée en juin 2009 ; par l'association Secours Catholique. Son objet social concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en France et dans le monde. La Fondation Caritas soutient projets innovants, centrés principalement sur les territoires les plus marginalisés, en France et à l'international. Elle a pour but d'impliquer différents acteurs de la société civile (donateurs, associations, entreprises solidaires...) dans la lutte contre la pauvreté. Son statut de Fondation abritante lui permet d'accueillir des fondations de particuliers, principalement des fondations familiales.

www.fondationcaritasfrance.org

La pauvreté est une atteinte aux droits fondamentaux. C'est pourquoi on ne peut rester sans réaction en constatant que même si nos systèmes de protection sociale comptent parmi les plus développés au monde, 79 millions d'Européens (17% de la population) vivent encore aujourd'hui en deçà du seuil de pauvreté.

L'Année 2010 dédiée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par l'Union européenne marque un pas significatif vers la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne peut que faire progresser le modèle social.

Ce cahier se veut une contribution à cet enjeu. Il dresse un état des lieux de la pauvreté en Europe et passe en revue ses causes principales. Il balaie aussi les politiques européennes mises en œuvre pour éradiquer la pauvreté et favoriser l'inclusion sociale.

Ces politiques ne sont pas suffisantes. La Fondation Caritas France et le think tank européen Pour la Solidarité entendent contribuer de manière active à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale, notamment en émettant des recommandations destinées à amplifier pour les personnes elles-mêmes l'efficacité des actions.

978-2-930530-10-9

10 €

D/2010/11.262/6



9 7 8 2 9 3 0 5 3 0 1 0 9