

# WORKING PAPER

*Série Cohésion sociale*

Cohésion et  
inclusion sociale  
Les pratiques  
européennes

*Janvier 2009*

par NICOLAS LEBRUN

  
**Solidarité**  
Think Tank européen  
*Pour la Solidarité*

[www.pourlasolidarite.be](http://www.pourlasolidarite.be)

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

***Pour la Solidarité*** organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen ***Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

[info@pourolsolidarite.be](mailto:info@pourolsolidarite.be)

[www.pourolsolidarite.be](http://www.pourolsolidarite.be)

## LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

*Europe, énergie et économie sociale*, Série Développement durable et ville, n°15, 2008

*Décrochage scolaire, comprendre pour agir*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

*La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

*Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

*Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

## Introduction

Au cours de la première partie nous nous sommes particulièrement attelé à définir, de manière conceptuelle, la cohésion et l'inclusion. Dans cette seconde partie, nous allons analyser de quelles manières les concepts de cohésion sociale et d'inclusion sociale ont été utilisés et investis par l'Europe.

Nous étudierons particulièrement les mises en pratiques de ces concepts au travers de deux institutions : le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne. La première est une institution non communautaire qui à un rôle consultatif important, la deuxième est l'organe décisionnel communautaire phare de l'Union.

Ici, les concepts sont envisagés non plus seulement de manière réflexive mais surtout de façon à agir concrètement au travers de politiques sociales ; ainsi les thèmes recouverts par l'inclusion sociale et la cohésion sociale sont des sujets actuels et concrets. Mais la réflexion n'en est pas pour autant absente, en effet décider d'utiliser un concept ou un autre n'est pas seulement un choix sémantique – c'est avant tout une certaine perspective politique qui est prise.

Nous verrons d'ailleurs que chaque institution a fait un choix particulier donnant lieu à des types de politiques différentes mais complémentaires. Car si l'une parle plutôt de cohésion alors que l'autre s'attelle à utiliser le terme d'inclusion, dans les deux cas c'est une volonté de pérenniser les projets européens de croissance économique.

## I / Le Conseil de l'Europe : une définition universelle de la cohésion ?

La Direction Générale de la Cohésion sociale<sup>1</sup> (DG III) a pour but de promouvoir la cohésion sociale en tant que qualité de vie pour les citoyens européens et ce en leur garantissant une jouissance des droits de l'homme et le respect de la dignité humaine. En soutenant des domaines tels que la santé, la diversité culturelle ou la coopération et le développement en matière sociale, la DG III cherche à élaborer des politiques sociales pluridisciplinaires à destination des décideurs. Le Conseil de l'Europe a choisi d'opter pour une stratégie de cohésion sociale et non pour des politiques de lutte contre l'exclusion ; ce choix sémantique relève d'une volonté d'impliquer l'ensemble de la collectivité et pas seulement les individus qui y sont marginalisés.

### **La stratégie de développement de la cohésion sociale<sup>2</sup>**

Créée en 1998 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Division pour le Développement de la Cohésion Sociale a pour objectif précis de mettre en œuvre une stratégie de cohésion sociale. Celle-ci consiste en l'analyse de l'impact des mutations sociétales sur la cohésion sociale. Cette analyse est complétée par des propositions visant à combattre l'exclusion sociale au sein de l'Europe. Le texte de la stratégie fut rédigé en 2000 et révisé en 2004 par le Comité des Ministres.

### **Le Comité Européen pour la Cohésion Sociale (CDCS)<sup>3</sup>:**

La mise en œuvre et le développement de cette stratégie de la cohésion sociale est le travail du Comité européen pour la cohésion sociale. Celui-ci doit suivre les recommandations de la Task Force de Haut Niveau sur la Cohésion Sociale dont le plan fut lui-même dessiné lors du sommet de Varsovie en 2005. Le CDCS est un organisme intergouvernemental composé de hauts fonctionnaires qui se réunit deux fois par an. Ce comité travaille en partenariat avec d'autres organes du Conseil de l'Europe ainsi que les partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales (ONG).

---

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/T/F/Cohésion\\_sociale/](http://www.coe.int/T/F/Cohésion_sociale/)

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialCohesionDev/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialCohesionDev/default_fr.asp)

<sup>3</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1362039&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

## La stratégie de cohésion sociale du comité européen pour la cohésion sociale <sup>4</sup>

Selon le CDCS, une stratégie efficiente de cohésion sociale doit reposer sur l'analyse des facteurs de division dans la société afin de lutter contre toutes les formes de discrimination. Une autre cause de division peut provenir du fossé entre pauvres et riches surtout si celui-ci passe d'une génération à l'autre et que les individus défavorisés sont enfermés dans la pauvreté. Il faut donc aussi soutenir la solidarité sociale et nourrir le sentiment d'appartenance au collectif. Finalement, la cohésion sociale et sa mise en œuvre sont une nouvelle forme de citoyenneté participative aux processus décisionnels. Cette stratégie se compose des points suivants qui sont autant de facteurs de cohésion :

- La mise en place de mécanismes institutionnels visant à enrayer les facteurs de division pouvant menacer la paix sociale ;
- La nécessité d'un emploi décent et rémunéré adéquatement ;
- La lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi et des services ;
- Le renforcement de la sécurité sociale comme pilier de la cohésion sociale ;
- Le développement de politiques dites familiales ;
- Les partenariats avec la société civile (syndicats, ONG).

## Le Sommet de Varsovie<sup>5</sup>

Le sommet de Varsovie du Conseil de l'Europe, qui a eu lieu les 16 et 17 mai 2005 et qui a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil, a donné lieu à une déclaration comportant un plan d'actions en cinq points et deux annexes. Nous nous concentrerons particulièrement sur la troisième partie s'intitulant : « Construire une Europe plus humaine et plus inclusive ». La conviction qui est ressortie de ce sommet est que la cohésion sociale, l'éducation et la culture constituent les vecteurs et les valeurs d'une sécurité démocratique européenne et d'une citoyenneté participative.

La troisième partie de la déclaration s'appuie sur huit points dont le premier est de *garantir la cohésion sociale*. Le Conseil de l'Europe veut apporter des remèdes aux problèmes de pauvreté, d'exclusion, de vulnérabilité de certains groupes sociaux et d'inaccessibilité équitable aux droits sociaux en s'appuyant sur la Charte sociale européenne.

---

<sup>4</sup> Voir le rapport de « Stratégie de cohésion sociale du comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) », Strasbourg, 2000

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_FR.asp)

La Charte sociale européenne<sup>6</sup> est un traité du Conseil de l'Europe adopté en 1961 qui énonce les droits sociaux et économiques de l'homme. Cette charte dont la version révisée de 1996 est entrée en vigueur en 1999, garantit les droits fondamentaux suivants : logement, santé, éducation, emploi, circulation des personnes, non-discrimination et protection juridique et sociale. Le respect de ces engagements et de leurs applications dans les pays membres sont soumis au contrôle du Comité européen des droits sociaux (CEDS).

Afin de préserver et de développer la cohésion sociale, il s'agit également de relever des défis tels que le vieillissement de la population, la protection de la santé en tant que droit social et condition de la cohésion, la lutte contre l'insécurité de certaines communautés (Roms) en promouvant leur égalité effective et l'égalisation des droits pour les personnes handicapées. Les sept autres points ont pour but de garantir la cohésion sociale en :

- *édifiant une Europe pour les enfants* et ce en respectant les obligations de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et en éradiquant la violence envers les enfants ;
- *promouvant la citoyenneté démocratique par l'éducation* au travers de la garantie d'un accès à l'éducation pour tous et de la mise en place de réseaux d'échange et de coopération et de formation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique ;
- *développant la coopération en matière de jeunesse*, c'est-à-dire rendre les jeunes capables de participer aux processus démocratiques et de promouvoir les valeurs de l'Europe ;
- *protégeant et promouvant la diversité culturelle* par des stratégies de gestion culturelle, de facilitation d'accès au patrimoine culturel, par le soutien aux initiatives artistiques et par le soutien à l'Unesco de l'adoption d'une convention sur la diversité culturelle ;
- *développant le dialogue interculturel* pour assurer la tolérance et la compréhension mutuelle permettant de prévenir les conflits et de garantir la cohésion de la société ;
- *promouvant le sport* dans le développement de la cohésion sociale ;
- *gérant les flux migratoires* de manière équilibrée pour garantir l'intégration de la société.

### **La Task Force de haut niveau<sup>7</sup>**

Une task force est, par définition, une force opérationnelle qui prend la forme d'un groupe de travail d'experts auquel on donne des objectifs précis. Dans le cas présent, il s'agit d'un mandat provenant du comité des ministres et portant sur la mission de promotion de la cohésion sociale au XXI<sup>ème</sup> siècle. La Task Force a été chargée, suite aux décisions prises au sommet de Varsovie, de préparer un rapport de recommandations sur la promotion de la

---

<sup>6</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>

<sup>7</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=922229&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

cohésion sociale en Europe et ce dans une volonté des Etats membres de réformer leurs politiques sociales et systèmes de protection sociale dans un nouvel environnement. La Task Force s'appuie, entre autres, sur des textes déjà établis :

- la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne, le Code européen de sécurité sociale et d'autres instruments juridiques propres au domaine social ;
- la Stratégie de cohésion sociale révisée (approuvée par le Comité des Ministres le 31 mars 2004) ;
- d'autres textes produits au cours de ces dernières années et qui résultent des travaux du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) et des organes connexes du Conseil de l'Europe.

### **Le rapport de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>8</sup> :**

Ce rapport du 26 octobre 2007, adopté à Strasbourg, vise à définir, pour le Conseil de l'Europe, les lignes de réforme à entreprendre afin d'améliorer la cohésion sociale. Ceci survient suite à une prise de conscience des gouvernements que nos sociétés produisent toujours des inégalités qui excluent une partie de la population des bénéfices du progrès social et qui fragilisent la stabilité et la cohésion de l'ensemble. Il est donc nécessaire de s'assurer que développement économique et développement social doivent aller de pair et de faire de la cohésion sociale un fondement pour le développement durable et la sécurité démocratique.

Depuis 1997, le Conseil de l'Europe identifie la cohésion sociale comme «l'un des besoins prioritaires pour une Europe élargie et un complément essentiel pour la promotion des droits de l'homme et de la dignité». Il faut donc faire reposer cette cohésion sur les droits de l'homme (la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale révisée) ainsi que sur une responsabilité partagée pour le bien-être de tous les membres de la société, particulièrement ceux qui sont menacés par la pauvreté ou l'exclusion.

Bien que la politique de protection sociale soit et reste centrale à la cohésion sociale, la Task Force plaide également pour que soient envisagés comme centraux les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement et de la santé. Il faut donc accroître la cohésion sociale en<sup>9</sup> : réinvestissant dans les droits sociaux, développant un sens plus large des responsabilités, consolidant les fondations démocratiques et les mécanismes du dialogue social et civique et renforçant la confiance en l'avenir.

---

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/default_FR.asp)

<sup>9</sup> *Synthèse du rapport de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI<sup>e</sup> siècle – vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social* ; Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007, p. 9

La Task Force se propose comme définition de la cohésion sociale la suivante : « La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation. En outre, la Task Force met l'accent sur la capacité de la société à gérer les différences et les divisions et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale de l'ensemble de ses membres »<sup>10</sup>.

Mais il est tout de suite nécessaire d'y adjoindre la recommandation suivante : le sens du concept de cohésion sociale ne peut et ne doit être fixé ; ainsi, sa flexibilité lui permettra de s'adapter aux différences de situations sociales et de cultures nationales.

Selon ce rapport, quatre raisons font du concept de cohésion sociale un choix pertinent pour le Conseil de l'Europe :

- il y a encore des efforts à faire pour stabiliser et consolider la démocratie ;
- il y a encore des zones de vulnérabilités pouvant donner lieu à un accroissement de risques de fragmentation sociale ;
- il y a des risques que les citoyens soient moins susceptibles d'adhérer à une culture commune ou à un ensemble de normes et valeurs partagées et ce en raison de la diversité, de la mobilité, des valeurs en mutation et du manque de choses en commun ;
- il y a un manque de prise en compte des facteurs sociaux et de l'infrastructure sociale par les politiques.

## Conclusion

La DG III du Conseil de l'Europe a réalisé de nombreux travaux sur la cohésion sociale : l'élaboration d'indicateurs de progrès sociétal et de définitions conceptuelles de la cohésion, un code européen de la sécurité sociale ou encore le développement de réseaux, la mise en place d'études, l'organisation de conférences. Selon la DG III, *la cohésion est la capacité d'assurer le bien-être (matériel et immatériel) de tous ses membres*, c'est-à-dire qu'il s'agit de s'assurer de manière coresponsable que des facteurs de division n'apparaissent pas au sein de la société et ce de manière durable.

Ce bien-être repose sur un capital à la fois économique, socioculturel et environnemental dont la préservation doit se faire au travers des générations. Ce bien-être se construit sur base de deux dimensions : d'une part, une définition concertée impliquant les citoyens et pouvant ainsi prétendre à la légitimité d'une vision partagée de tous et, d'autre part, l'élaboration d'indicateurs via des échelles de valeurs et des critères qualitatifs.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, p.4

En conclusion, nous retiendrons que le Conseil de l'Europe choisit de se concentrer plutôt sur la cohésion que sur l'inclusion ou la lutte contre l'exclusion ; ce qui implique une démarche plus globale. La cohésion, selon le Conseil de l'Europe :

- consiste surtout en un emploi décent, une sécurité sociale renforcée, des partenariats et une volonté de lutter contre les facteurs de division ;
- se fonde sur une citoyenneté participative et un sentiment d'appartenance collectif ;
- intègre des politiques de la famille et de la jeunesse ainsi que des programmes promouvant la diversité culturelle et l'interculturalité ;
- allie développement économique et développement social ;
- a comme trame les droits de l'homme, le respect de la dignité humaine et le bien-être.

Nous allons à présent analyser quel est le point de vue de la Commission Européenne et de ses DG en matière de cohésion et d'inclusion sociale.

## II/ La Commission Européenne : inclusion active et développement régional

### **La Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances »<sup>11</sup>**

La commission européenne, au travers de sa Direction générale d'emploi, d'affaires sociales et d'égalité des chances, vise à promouvoir le concept d'inclusion sociale. Le processus d'inclusion sociale, décidé en 2000, a pour but de progresser dans l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010. Pour cela, il est nécessaire d'asseoir la cohésion sociale en instaurant une plus grande égalité, en soutenant la croissance et en créant des emplois plus qualitatifs et plus nombreux et ce dans la perspective de la stratégie de Lisbonne. La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, vise à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique au monde en créant plus d'emplois dans une perspective de croissance durable ; un des quatre objectifs de cette stratégie est la cohésion sociale.

En partenariat avec les acteurs de la société civile, les partenaires sociaux et les autorités locales et régionales, la Commission européenne a développé un cadre stratégique afin, d'une part, de sensibiliser les décideurs politiques aux problèmes d'exclusion et de pauvreté et de les pousser à y accorder une plus grande importance et, d'autre part, de les encourager à avoir un regard critique quant à leurs politiques sociales. Ce cadre stratégique est parfaitement en phase avec l'agenda social renouvelé de la Commission Européenne.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/poverty\\_social\\_exclusion\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_fr.htm)

L'agenda social renouvelé a été adopté par la Commission le 02 juillet 2008 et a pour objectif de répondre aux défis et évolutions auxquels est confronté l'Union Européenne.

Ces défis concernent principalement sept domaines :

- les enfants et les jeunes – l'Europe de demain ;
- l'investissement dans le capital humain, la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, 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.

Les objectifs principaux du cadre stratégique de la DG emploi et affaires sociales sont :

- 1°) éradiquer la pauvreté des enfants et son héritage intergénérationnel ;
- 2°) rendre de manière effective le marché du travail égalitaire (l'inclusion active) ;
- 3°) garantir un logement décent pour tous ;
- 4°) combattre les discriminations, intégrer les personnes handicapées, les minorités ethniques et les immigrants (l'inclusion des groupes vulnérables) ;
- 5°) lutter contre le surendettement financier et l'exclusion économique.

Nous allons maintenant détailler les points deux et quatre qui concernent précisément l'inclusion sociale.

### **L'inclusion active<sup>12</sup>:**

Afin de rendre les marchés de l'emploi et du travail réellement égaux, le concept d'inclusion active a été développé. L'inclusion active consiste à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en intégrant au marché du travail les citoyens qui en sont le plus éloignés. Cela sera rendu possible en fournissant une aide au revenu minimal approprié, un accès facilité aux services via la mise en place d'une législation et d'instruments financiers et une garantie de décence des conditions de vie ; de plus, au travers du Fonds social européen, l'Union cherche à promouvoir la formation et l'intégration professionnelle des personnes défavorisées. Finalement, l'Union encourage également les Etats membres à réformer leurs systèmes de protection sociale en vue de renforcer la justice sociale et la cohésion économique.

### **L'inclusion des groupes vulnérables<sup>13</sup>**

L'inclusion des groupes vulnérables vise à protéger les franges de la population qui sont le plus menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces personnes (Roms, sans-abris, anciens détenus, toxicomanes, handicapés, personnes isolées, enfants) sont particulièrement concernées par les risques de sous-qualification, de chômage, de sans-

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/active\\_inclusion\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_fr.htm)

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/vulnerable\\_groups\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/vulnerable_groups_fr.htm)

abrisme, et d'exclusion. Afin de combattre la discrimination à l'égard de ces groupes et promouvoir leur inclusion, l'Union vise à leur améliorer l'accès aux services, à faire respecter la législation antidiscriminatoire et à répondre à leurs besoins spécifiques. Pour finir, l'UE cherche aussi à aligner le taux d'emploi des immigrants, des minorités ethniques et des handicapés sur celui de la majorité de la population. Afin de mettre en œuvre ces processus d'inclusion, la Commission Européenne a mis en place la méthode ouverte de coordination.

La méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>14</sup> est un processus de coordination entre Etats membres afin de rendre plus efficace leurs politiques respectives en matière de protection sociale et d'inclusion sociale. Mise en place lors du conseil européen de Lisbonne en mars 2000, la MOC implique :

- un accord sur des objectifs communs et des buts conjoints ;
- la définition d'indicateurs communs ;
- la planification de politiques au travers de rapports sur les stratégies ;
- l'évaluation de ces stratégies par les Etats membres avec l'aide de la Commission.

La MOC est une méthode souple et décentralisée qui repose sur la recherche et l'échange de bonnes pratiques et qui n'est pas contraignante. La MOC, tout comme l'agenda social, ont été mis en œuvre car il n'existe pas de compétence sociale directe au niveau européen.

Pour finir, signalons que la DG Emploi et Affaires sociales a également comme compétence le Fonds Européen d'ajustement à la Mondialisation (FEM<sup>15</sup>). Ce fonds vise à aider les travailleurs ayant perdu leur emploi suite aux changements dû au commerce mondial et aux ajustements structurels de la mondialisation. Ces aides, qui sont individuelles et limitées dans le temps, ont pour but d'orienter professionnellement, de former, de certifier et de pousser à acquérir des compétences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ce fonds, dont l'intervention est spécifique à des cas de licenciements, s'accorde parfaitement avec les fonds de la DGPR qui s'étalent sur de plus longues périodes et concernent des objectifs stratégiques plus larges.

### **La Direction Générale de Politique Régionale (DGPR)<sup>16</sup>:**

La politique régionale de l'UE a comme but l'harmonisation et la cohésion dans le développement des régions européennes. La cohésion sociale et économique est inscrite dans l'Acte unique de 1986 : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »<sup>17</sup>. Les

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm) ; voir également le working paper *La politique belge et européenne en matière d'inclusion sociale*, Ariane Fontenelle, avril 2008, [http://www.fondation-solidarite.be/fr/FK\\_sousrub.php3?id\\_rubrique=6](http://www.fondation-solidarite.be/fr/FK_sousrub.php3?id_rubrique=6)

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/egf/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_fr.html)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm)

<sup>17</sup> *Acte Unique Européen*, article 23, « Titre V : la cohésion économique et sociale – article 130 A », Luxembourg 17 février et La Haye 28 février 1986, Entrée en vigueur 01 juillet 1987, Journal officiel JO L 169 du 29.06.1987

fonds structurels européens sont les instruments financiers de la politique régionale de l'Union européenne. Les principaux fonds sont :

- le Fonds social européen (FSE)<sup>18</sup> qui existe depuis 1957 ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>19</sup> ;
- le Fonds de cohésion.

Leur mission commune est de promouvoir le développement des régions les moins avancées, ou d'aider les régions en crise à se reconverter, de façon à harmoniser les niveaux de vie dans l'ensemble de l'union.

Le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>20</sup> de la DGPR a été adopté par la Commission européenne le 30 mai 2007. Ce rapport a pour but de mettre en évidence les avancées en matière de cohésion économique, sociale et territoriale ; ce dernier point est important car le rapport s'attache en particulier à penser les problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale en termes d'inégalités régionales et de zones défavorisées. L'objectif de ce rapport est d'encourager le développement et la compétitivité à l'échelon régional.

Les régions de l'UE (au nombre de 268) sont étudiées selon leur PIB, leur productivité et leur taux d'emploi afin d'en mesurer le degré de cohésion économique. Et des mesures ont été prises afin de valoriser les régions désavantagées (comme les zones rurales). Cette valorisation s'est faite au travers d'investissements en matière d'infrastructures, de ressources humaines (qualifications à l'emploi) et, de modernisation et de diversification des économies régionales. Le rapport se compose de quatre parties qui sont suivies de conclusions :

1. *Aperçu et tendances de la situation économique, sociale et territoriale dans les États membres et régions de l'UE-27* : les analyses du rapport démontrent que les disparités de revenus et d'emploi se sont atténuées au cours des dix dernières années.
2. *Impact de la politique de cohésion* : grâce aux programmes de cohésion social, les PIB de la Grèce et du Portugal ont augmenté ; de plus ont été mis en place des formations qui en débouchant sur de meilleures conditions d'emploi et des revenus plus élevés, combattent la pauvreté et l'exclusion sociale.
3. *Politiques nationales et cohésion* : les dépenses publiques ont augmenté entre 2000 et 2005 au niveau régional et local dans un contexte de décentralisation lente
4. *Politiques communautaires et cohésion* : ces politiques ont permis d'accroître l'efficacité de la cohésion en prenant en compte de manière explicite les conditions économiques, sociales et territoriales.

---

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/)

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_fr.htm)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_fr.htm)

La DG de Politique Régionale de la commission est également responsable du Fonds de cohésion<sup>21</sup> dont le rôle est d'aider les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire à réduire leur retard économique et social ainsi qu'à stabiliser leur économie dans une perspective de convergence.

Au travers de ses fonds structurels, dont principalement le FSE et le FEDER, la DGPR agit en faveur d'une amélioration de l'inclusion sociale. Le Fonds social européen<sup>22</sup> qui a été créé en 1957 est le principal instrument financier de l'UE afin d'investir et de développer les ressources et le capital humain. L'axe 3 du programme du FSE a pour objectif de mettre en œuvre des actions d'insertion professionnelle, des actions d'accompagnement à la mise à l'emploi et des actions de promotion de l'égalité des chances. De plus, le Fonds européen de développement régional a comme volonté de renforcer la cohésion socio-économique en réduisant les déséquilibres entre régions de l'UE par leur développement et reconversion économique.

## Conclusion

La Commission Européenne se positionne donc de la manière suivante par rapport aux concepts de cohésion sociale et d'inclusion sociale :

- la DG Emploi et affaires sociales se concentre sur l'inclusion active : effectivité de l'égalité sur le marché du travail et volonté d'éradiquer la pauvreté, source de l'exclusion intergénérationnelle ;
- l'accent est particulièrement mis sur l'inclusion active (lutter contre l'exclusion en intégrant au marché du travail les citoyens défavorisés) et sur l'inclusion des groupes vulnérables (assurer un emploi, des services et une protection juridique aux groupes sociaux fragilisés) ;
- la MOC est le principal processus de mise en œuvre des politiques d'inclusion et de protection sociale ;
- la DGPR se veut de développer le capital humain et les régions européennes défavorisées à travers la création d'infrastructures et d'emplois qualitatifs, principalement grâce aux FSE et FEDER.

Pour finir, signalons que l'inclusion sociale et la protection sociale sont également des thèmes du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/cf/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_fr.htm)

<sup>22</sup> <http://www.fse.be/>

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html)

## Conclusion

Finalement, que penser de ces deux concepts de cohésion et d'inclusion ? Sont-ils différents, se recouvrent-ils ou peuvent-ils se compléter ? Nous répondrons qu'ils sont assurément complémentaires mais le concept de cohésion implique une vision plus large de la société, il cherche à impliquer l'ensemble des parties prenantes et ne veut pas se réduire à une lutte contre l'exclusion. La cohésion se confond avec le projet européen, elle se veut une forme de citoyenneté participative et de politique sociale transversale. Dans son rapport la Task Force aborde très justement le rapport entre ces deux concepts. « Si on la {la cohésion} compare, par exemple, avec l'inclusion sociale, il s'agit d'une approche beaucoup plus large qui fait bien plus référence au fonctionnement de la démocratie et à la bonne santé de la société.

D'autre part, si l'inclusion sociale se concentre sur des politiques et des actions «spécialisées», le concept de cohésion sociale recherche une responsabilité civique et sociétale plus large. Il y a également le fait que l'intérêt pour la cohésion sociale est profondément ancré dans le mode de vie européen, s'inspirant d'un ensemble d'aspirations et d'une vision qui ont évolué au fil du temps et qui étaient considérées comme caractéristiques du mode de vie européen. La politique a besoin d'une approche sociale large sans être floue et qui serve de vision ou de point final par rapport aux objectifs sociaux »<sup>24</sup>. La cohésion sociale est donc une approche globale des problèmes évoqués ci-dessus auxquels est confrontée l'Europe ; et c'est seulement au travers d'une vision complète que ceux-ci pourront être solutionnés.

---

<sup>24</sup> *Synthèse du rapport de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXIème siècle – vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social* ; Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007 ; p. 3