



LES RAPPORTS NATIONAUX 2006-8 SUR LES STRATEGIES POUR LA PROTECTION SOCIALE ET L'INCLUSION SOCIALE

QUEL EST LEUR IMPACT SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETE ?

RAPPORT ET PRINCIPAUX MESSAGES DU RÉSEAU EUROPÉEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE (EAPN)

Décembre 2006

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE 1 - LE CONTENU POLITIQUE DES PLANS D'ACTION NATIONAUX : ÉVALUATION PAR EAPN	6
1.1 Les priorités les plus fréquemment identifiées	6
1.2 Ces mesures auront-elles un impact majeur sur l'éradication de la pauvreté?.....	177
1.3 Autres défis et mesures politiques à aborder	200
CHAPITRE 2 : DÉVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE	255
2.1 Mécanismes et instruments de coordination et de mise en œuvre	255
2.2. Gouvernance et rôle des parties prenantes.....	300
2.3 Impact de l'engagement sur le processus – l'expérience des réseaux EAPN.....	333
CHAPITRE 3: LES MESSAGES ET PROPOSITIONS CLÉS D'EAPN SUR LA MOC « PROTECTION SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE »	344
Messages clés.....	344
Les propositions d'EAPN pour renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté dans l'UE.....	388

Le présent rapport a été préparé grâce aux contributions des membres du Groupe de Suivi d'EAPN, et plus précisément de Sergio Aires, Werner Binnenstein-Bachstein, Viktorija Daujotyte, Katherine Duffy, Liz Gosme, Bruno Grouès, Gunvi Haggren, Robin Hanan, Ludo Horemans, Saskia Jung, Maciej Kucharczyk, Slavka Macakova, Kamila Plowiec, Riitta Särkelä, Alida Smeekes, Vito Telesca, Robert Urbé, Sarah Welford, Dag Westerheim.

EAPN souhaite remercier Katherine Duffy pour son aide lors de la rédaction du présent rapport.

INTRODUCTION

Depuis son lancement en 2000, la stratégie européenne d'inclusion sociale a reçu toute l'attention qu'elle mérite de la part du réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN). Des membres d'EAPN aux échelons nationaux et européen se sont efforcés de la soutenir et d'œuvrer dans son cadre. EAPN a réalisé une série de rapports dans lesquels le réseau évaluait les Plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale (PAN/incl)¹.

Après cinq années (2001-2006), la stratégie a été « rationalisée » au niveau européen, ce qui a entraîné l'intégration des stratégies d'inclusion sociale, de pension et de santé dans un Rapport unique, en trois parties, de Stratégie nationale sur la protection sociale et l'inclusion sociale (appelé ci-dessous « rapports nationaux »). Des rapports rationalisés ont été soumis cette année pour la période 2006-2008. Au niveau national, certains Etats membres ont choisi de conserver des PAN/inclusion sociale distincts, d'autres ne le faisant pas. Dans les deux cas, les réseaux nationaux d'EAPN ont pris une part active dans les processus nationaux. Le présent rapport vous donnera une idée du sentiment d'EAPN par rapport à l'impact qu'a le processus rationalisé sur la lutte contre la pauvreté. Nous nous concentrerons sur les PAN / Inclusion sociale intégrés dans les rapports nationaux. Le rapport d'EAPN repose sur une série d'éléments :

- Un bref aperçu des Rapports nationaux des Etats membres pour 2006-8, et plus précisément des PAN / Inclusion sociale qu'ils contiennent.
- Les réponses des réseaux nationaux d'EAPN et des organisations européennes membres d'EAPN à un questionnaire que le réseau leur a transmis. Les questions concernaient le contenu des chapitres des rapports nationaux consacrés à l'inclusion, l'implication, dans le processus d'inclusion sociale, des Organisations non-gouvernementales (ONG) sociales et des personnes en situation de pauvreté, et l'impact de la rationalisation dans le cadre de la stratégie de Lisbonne sur le volet « inclusion sociale » des rapports nationaux.
- Des discussions menées lors d'une réunion du Comité exécutif d'EAPN (5 septembre) et d'une Table ronde sur l'inclusion sociale organisée par le Groupe de suivi d'EAPN sur l'inclusion sociale (Vilnius, 25 novembre).

Il se divise en trois parties :

1. L'avis d'EAPN sur le contenu politique des chapitres consacrés à l'inclusion sociale dans les Rapports nationaux.

¹ Duffy, K (2003) "Les Plans d'action nationaux sur l'inclusion 2003-5: où est l'énergie politique ? Réponse d'EAPN au second cycle des Plans d'action nationaux", Bruxelles, EAPN.

Duffy K and Jeliaskova M (2005) "Retour vers le Futur: les rapports de mise en oeuvre sur les plans d'action nationaux "Inclusion sociale" – Evaluation par EAPN", Bruxelles EAPN, octobre.

2. L'avis d'EAPN sur les dernières évolutions en matière de gouvernance.
3. Une série de messages et de propositions d'EAPN visant à renforcer la Méthode ouverte de coordination rationalisée (MOC) qui sert de cadre aux rapports nationaux.

CHAPITRE 1 - LE CONTENU POLITIQUE DES PLANS D'ACTION NATIONAUX : ÉVALUATION PAR EAPN

La Méthode ouverte de Coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale, notamment par le biais de l'élaboration des Plans nationaux, a donné une certaine continuité à la lutte de l'UE contre la pauvreté.

Les nouvelles lignes directrices européennes destinées aux rapports nationaux, adoptées au début de 2006, ne constituent pas uniquement un cadre pour la rédaction du rapport, mais elles mettent en exergue certains défis clés que les Etats membres devraient aborder dans leurs rapports. Grâce à ce choix, les rapports nationaux reflètent souvent les priorités fixées. Le présent chapitre se penche sur les priorités identifiées par les Etats membres et analyse leur pertinence et leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté.

EAPN estime que, si ces priorités doivent en effet faire l'objet d'une action immédiate et si l'accent doit être placé sur la mise en œuvre de mesures concrètes, elles ne peuvent empêcher de s'attaquer à d'autres préoccupations, fussent-elles plus larges ou plus ciblées, ni cantonner la lutte contre la pauvreté dans un pré carré limité.

En dépit de la continuité que permet la MOC, la tendance vers plus d'inégalité, plus de pauvreté et plus d'exclusion dans l'UE ne semble pas s'être infléchie ces dernières années. Certains pays (Chypre, Lituanie) indiquent que les taux, respectivement d'inégalité et de pauvreté, ont chuté, le Royaume-Uni prétend que la pauvreté des enfants a été réduite pour atteindre la moyenne de l'UE. Cependant, de nombreux Etats indiquent un statu quo ou même une augmentation des risques de pauvreté, principalement chez les enfants, les chômeurs de longue durée, les migrants et les minorités ethniques. Avant toute chose, la Méthode ouverte de Coordination doit reconnaître que l'impact sur les chiffres reste insuffisant et, plus important, que la vie des personnes en situation de pauvreté n'a connu que peu de changements tangibles.

1.1 Les priorités les plus fréquemment identifiées

On a demandé aux Etats membres de concentrer leurs PAN Inclusion sociale sur un nombre limité de priorités et de prendre en compte celles qui avaient été identifiées au niveau de l'UE. Caritas Europe, organisation européenne membre d'EAPN, a procédé à une analyse des titres des chapitres consacrés à l'inclusion sociale dans les Rapports nationaux.² Cette analyse se base sur l'ensemble des 27 rapports. Regroupés ci-dessous, les thèmes et défis sont triés par ordre de fréquence décroissante dans les rapports. Veuillez noter que, sous le niveau des titres, on peut trouver des références à des catégories de populations. Ainsi on retrouve de nombreuses références aux mesures destinées aux personnes handicapées dans les rapports, sous le niveau du titre. Une référence en « sous-titre » ne signifie pas nécessairement que les mesures en question soient moins importantes.

² Preliminary report by Caritas Europa on the National Reports on SPSI sent to the Commission 1 December.

Chômage / intégration sur le marché du travail (24)

Les rapports abordent souvent les questions du chômage de longue durée et / ou de l'inactivité et des basses qualifications. Comme cause de chômage, les rapports citent souvent l'inadéquation structurelle entre la demande en qualifications élevées sur le marché du travail et une offre de qualifications basses des travailleurs. Cependant, on accorde peu d'attention à un revenu de remplacement approprié pour soutenir les populations confrontées à cette situation.

Meilleure gouvernance, participation (18)

Nous pouvons y voir une reconnaissance de l'évolution opérée en matière de gouvernance grâce à l'expérience passée de la MOC, principalement quand elle s'applique à l'inclusion sociale, ainsi que la nécessité de poursuivre et d'accentuer cette approche, tout en améliorant la mise en œuvre de la nouvelle méthode rationalisée.

Pauvreté des enfants / familles/ pauvreté intergénérationnelle (17)

La pauvreté des enfants est plus souvent citée que la pauvreté des adultes. Ce risque plus élevé laisse supposer que la présence d'enfants entraîne plus de pauvreté dans un ménage qui, par ailleurs ne serait pas pauvre – ce qui tend à signifier que les coûts supplémentaires liés à l'éducation d'un enfant ne sont pas totalement couverts par les salaires ou les revenus d'indemnités. Les taux bas de natalité (comme en Allemagne, en Italie, en Estonie, en Pologne), ainsi qu'une croissance de population négative (dans certains Etats membres), sont identifiés comme problématiques. Cependant, on ne fait le lien ni avec la pauvreté des enfants et des familles ni avec les coûts (ou avec la perte d'opportunités professionnelles) de l'éducation d'un enfant. Qui plus est, on ne met pas particulièrement l'accent sur les familles nombreuses ou sur les familles monoparentales.

Education, formation professionnelle (15)

Les rapports nationaux citent comme principale problématique les abandons scolaires et leur impact sur la position des jeunes concernés sur le marché du travail.

Intégration des migrants, groupes ethniques minoritaires, traite (11)

Dans certains rapports, le sens du terme « migrants » est peu clair : concerne-t-il les minorités ethniques (Roms, par exemple) qui sont des ressortissants de l'état de résidence ? La pauvreté est généralement liée à une difficulté d'accès au marché du travail et aux services d'accompagnement, soit pour des raisons légales soit en raison d'obstacles linguistiques. Un fossé politique semble se creuser entre l'objectif d'intégration des migrants sur le marché du travail et celui de la lutte contre la pauvreté des migrants ou de promotion de leur intégration sociale. La situation des demandeurs d'asile et des réfugiés n'est qu'à peine abordée, malgré les nombreux risques de pauvreté auxquels ceux-ci sont confrontés et leur fréquente exclusion du marché du travail légal. Quand les données recueillies sont ventilées en fonction des origines ethniques, il apparaît clairement que certaines minorités courent davantage de risques de pauvreté que le groupe ethnique majoritaire. Au Royaume-Uni, les ménages d'origine pakistanaise ou bengalaise dont un membre a un emploi sont plus pauvres que les ménages blancs sans revenu du travail. Les Roms, au nombre de 8 millions dans l'UE, sont cités comme vivant en situation d'extrême pauvreté dans certains nouveaux Etats membres. Le rapport national estonien mentionne la grande concentration chez les « non-Estoniens » de situations de chômage et de pauvreté (dans certaines régions).

Accès aux services / égalité face aux services (11)

Dans le cadre de l'approche basée sur « l'inclusion active », l'accès aux services et leur offre sont abordés dans les rapports.

Personnes âgées, dépendance (7)

Il s'agit d'une priorité soulevée dans les PAN Inclusion sociale et qui attire l'attention sur le fait que le volet consacré aux Pensions dans les rapports se concentre principalement sur la viabilité financière du système et les réformes en matière d'âge limite de retraite.

Logement social, exclusion du logement (6)

La FEANTSA³, qui est membre d'EAPN, indique dans son rapport sur les Rapports nationaux 2006-2008 que 15 Etats membres ont cité l'exclusion du logement et le sans-abrisme dans la liste des priorités des PAN inclusion sociale, tandis qu'un nombre moins élevé de pays abordent également cette problématique dans les volets consacrés aux pensions et aux soins de santé. Il semble que le dossier du sans-abrisme et de l'exclusion du logement reçoive une plus grande attention politique aujourd'hui par rapport à hier.

Participation des personnes handicapées (4)

La quasi totalité des rapports nationaux citent les personnes handicapées, en mettant le plus souvent en évidence leur faible position sur le marché du travail.

Quelles que soient les tendances en matière de pauvreté, les groupes identifiés comme menacés et repris dans la liste des priorités sont plus ou même les mêmes dans chaque Etat membre. La principale cause identifiée est la même que lors des cycles précédents du processus des PAN : la faible position sur le marché du travail. On cite des obstacles supplémentaires à l'insertion, comme la diminution du nombre d'emplois n'exigeant peu ou pas de qualifications, les discriminations, les responsabilités de prise en charge, la situation géographique et l'obstacle de la langue.

Si les réseaux nationaux d'EAPN partagent dans les grandes lignes les priorités identifiées, ils estiment que les rapports oublient pour la plupart des éléments importants. Il existe des catégories qui, si elles vivent souvent en situation d'extrême pauvreté, restent relativement oubliées dans un grand nombre de rapports nationaux : il s'agit des populations noires et des minorités ethniques, des adultes sans enfant, en âge de travailler et vulnérables, et des demandeurs d'asile.

Qui plus est, certains réseaux nationaux ont mis en évidence des préoccupations spécifiques. Par exemple, le réseau autrichien regrette que le rapport ne mette pas suffisamment l'accent sur les demandeurs d'asile, les migrants et les parents isolés. Au Portugal, le réseau s'inquiète du peu de références aux minorités ethniques, et plus précisément aux populations Roms. Le réseau luxembourgeois indique que l'accent est trop nettement placé sur les risques du marché du travail, tout en estimant que les familles nombreuses et monoparentales sont négligées. Le réseau polonais est d'avis que certains groupes sont oubliés, comme les familles nombreuses ou les jeunes. Le réseau du Royaume-Uni note l'absence des demandeurs d'asile dans la liste des groupes menacés, en dépit des nombreuses situations d'extrême pauvreté, notamment chez ceux ou celles dont la demande a été refusée. C'est également le cas à Malte, où le rapport fait totalement l'impasse sur la santé mentale et sur les personnes handicapées.

D'une manière générale, les réseaux nationaux sont davantage satisfaits de l'analyse des groupes menacés que des priorités et mesures prises pour s'attaquer à leur situation. Les réseaux d'EAPN s'inquiètent de la philosophie qui se cache derrière les mesures destinées aux priorités choisies. Plus précisément, **EAPN souhaite mettre en évidence le peu d'attention accordée à la pauvreté en tant que telle**, au contraire du chômage ou de la

³ FEANTSA (2006) *'Homelessness and housing exclusion in the National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion (NSR) FEANTSA Evaluation and Recommendations'*, Brussels, FEANTSA, November.

pauvreté de certains groupes précis. Vous trouverez ci-dessous une analyse de certaines des principales priorités et des domaines négligés.

1.1.1 La priorité centrale des Rapports nationaux: chômage structurel, basses qualifications et solution axée sur l'inclusion active

Chômage structurel

La plupart des rapports nationaux admettent que le marché du travail est confronté à de graves problèmes structurels lorsqu'il s'agit de marier l'offre et la demande. Le problème se manifeste sous la forme de taux élevés de chômage et / ou d'inactivité dans des degrés plus ou moins importants en fonction des Etats membres et de leurs réglementations du marché du travail. La Bulgarie, l'Estonie et l'Allemagne sont des exemples d'Etats membres qui citent comme principal problème les taux élevés de chômage. La Lettonie, la Hongrie et le Royaume-Uni enregistrent les taux de chômage les plus bas mais des taux d'inactivité relativement élevés.

La mondialisation et son impact sur le nombre d'emplois disponibles pour les basses qualifications sont identifiés comme une des principales causes de pauvreté dans l'UE. Pourtant, la solution proposée pour chacune des catégories de personnes menacées par la pauvreté, à l'exception des enfants en bas âge et des retraités âgés, reste l'insertion sur le marché du travail ou des mesures de pré-insertion. Le Rapport national hongrois précise que « les actions... se concentrent principalement sur les groupes cibles qui... n'ont aucune chance de faire face à la concurrence » (p16-17).

La majorité des principales mesures identifiées dans le chapitre « inclusion sociale » favorisent l'intégration sur le marché du travail – voilà le principal objectif des réformes de l'enseignement et de la sécurité sociale, ainsi que des mesures de formation. Par exemple, dans le rapport national luxembourgeois, on dit que le pays connaît « un changement de paradigme en passant d'un enseignement fondé sur la reproduction de savoirs appris à un enseignement fondé sur l'acquisition de compétences... et que des socles de compétences seront arrêtés à différents niveaux » (p21).

Si la priorité donnée par le gouvernement au relèvement des compétences est nécessaire, elle n'est pas suffisante - les emplois à basses qualifications ont été le plus durement touchés par la concurrence mondiale, mais de nombreux emplois hautement qualifiés peuvent également être remplacés par des emplois à faibles coûts. Les gouvernements devront mener une politique dure pour maintenir le statu quo avec un risque d'impact négatif massif sur la qualité de vie.

Il est probable que les gouvernements et la Commission européenne voient d'un bon œil la cohérence entre les Programmes de réforme nationaux (PRN) et les rapports nationaux. Il est évident que les processus sociaux sont subordonnés aux processus économiques – qui constituent sans doute le véritable objectif de la réforme de Lisbonne. Par exemple, un grand nombre de rapports nationaux, dans leur introduction, font référence à l'objectif d'une compétitivité renforcée – un objectif qui ne connaît visiblement aucune limite, tandis que la cohésion apparaît comme un objectif nuancé – par exemple dans le rapport national danois - qui vise un manque « pas trop important » de cohésion (p 7). Le risque est de confondre la

fin et les moyens, et de saper les valeurs qui encadrent l'approche européenne de l'inclusion sociale.

Pour ce qui concerne les mesures propres à l'intégration sur le marché du travail, nombreux sont ceux qui se préoccupent de la prévention des abandons scolaires, sans pour autant mettre en évidence l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie pour accompagner les changements d'emplois tout au long d'une vie professionnelle qu'on prévoit longue.

Les Fonds structurels sont souvent cités en soutien aux mesures d'intégration. La structure des rapports ne permet pas de voir si les ressources suffiront pour relever le défi. Cette remarque s'applique à la majorité des rapports nationaux. Qui plus est, les réseaux s'inquiètent du manque de lien entre la stratégie d'inclusion sociale et la nouvelle période de programmation des Fonds structurels.

Le rapport national allemand est l'un des rares à répondre au commentaire des réseaux d'EAPN qui estiment que les emplois ne constituent pas l'unique piste vers l'intégration. Il propose une approche multi-dimensionnelle de l'intégration, au moins pour les jeunes, lorsqu'il cite l'exemple des « agences d'expertise » pour l'emploi et l'intégration sociale des jeunes dans les quartiers défavorisés. (p24).

Soulignons notre déception face à l'absence de mesures d'accompagnement de l'économie sociale, qui n'est citée que dans très peu de rapports.

L'activation du marché du travail comme seule échappatoire à la pauvreté ?

Si les réseaux nationaux d'EAPN admettent que des emplois de *qualité* sont essentiels pour combattre la pauvreté, ils s'inquiètent de la primauté donnée dans les rapports nationaux aux mesures du marché du travail axées sur l'offre et ils craignent que la rationalisation n'ait vidé de son contenu le volet « inclusion sociale ». Extraits des commentaires des membres d'EAPN :

- *Les mesures du marché du travail ne sont pas la seule manière de redonner des emplois*
- *L'emploi n'est pas la seule échappatoire de la pauvreté, et n'est pas une garantie contre la pauvreté*
- *D'autres mesures pour d'autres catégories de populations s'imposent*
- *Quel est le sens de ce glissement terminologique de l'inclusion sociale à l'inclusion active ?*

EAPN s'inquiète du glissement linguistique qui abandonne le terme « pauvreté » au profit de « l'inclusion active ». On ne peut réduire la lutte contre la pauvreté à cette interprétation étroite qui ne convient pas à toutes les situations.

Pour justifier la primauté donnée aux mesures d'activation, les gouvernements citent à la fois les menaces que fait peser la mondialisation sur les emplois et l'éventuel « risque moral » d'une vie accrochée aux indemnités sociales. Les principales mesures veulent renforcer les incitants à l'emploi dans le système d'indemnités par la diminution des montants de certaines allocations (cfr l'Allemagne) et l'augmentation des facteurs d'obligation pour les groupes à risques (comme les personnes handicapées et les parents isolés) dans les pays qui, anciennement, privilégiaient l'approche volontariste dans les politiques d'intégration

professionnelle. Le rapport national danois cite un incitant de remise de dette publique pour ceux et celles qui trouvent un emploi (p 21).

Pourtant, quel type de marché du travail est offert aux personnes « activées »? Les conditions de travail offertes à ceux et celles qui ont les plus basses qualifications semblent se détériorer partout en Europe. Les Réseaux dans des pays par ailleurs aussi différents que l'Estonie, le Portugal et les Pays-Bas indiquent que les « salaires ne progressent plus » et que les prix de biens et de services de base ne cessent de grimper. Cependant, la pauvreté des travailleurs reste un thème peu ou mal abordé. Certains rapports nationaux parlent des salaires minimums, sans préciser si leur niveau est approprié ni si leur relèvement suffit à prévenir la pauvreté ou à maintenir les familles à flot.

Le réseau slovaque fait part de pratiques patronales lamentables de la part d'investisseurs étrangers directs venant du secteur de l'automobile ou des grandes surfaces d'Europe occidentale. Par exemple, une chaîne de grandes surfaces très connues semble n'accorder à ses employés que trois pauses de dix minutes par tranche de 8 heures. L'ensemble des réseaux indiquent une régression généralisée des conditions de travail. Cette dérive ne manque pas de nous préoccuper alors que de nombreux rapports nationaux mettent en évidence une tendance à un renforcement du caractère obligatoire des systèmes d'activation. Le rapport national finlandais est l'un des rares à préciser que « *de bonnes conditions de travail améliorent la productivité* » (p27).

Les Etats membres mettront-ils un plancher sous le marché du travail ?

Les réseaux d'EAPN voient peu de preuves que les mesures d'activation augmentent le volume total d'emplois de qualité. Dans des pays aussi différents que l'Irlande et la Slovaquie, si le PIB augmente, de nombreux exemples montrent que certains travailleurs ne bénéficient pas des richesses qu'ils produisent.

Les Etats membres se préoccupent tous des risques de pauvreté dans les familles nombreuses et monoparentales. L'augmentation du taux de participation des femmes sur le marché du travail est considérée comme la principale manière de prévenir la pauvreté dans ces ménages. Cependant force est d'admettre que si les taux de participation des hommes et des femmes enregistrent quelques différences en Lituanie et si les femmes atteignent des niveaux d'enseignement plus élevés, elles courent davantage de risques de pauvreté que les hommes et continuent à gagner en moyenne moins que leurs homologues masculins. Si déjà aujourd'hui un seul salaire ne suffit plus pour préserver les familles de la pauvreté, qu'en sera-t-il lorsque deux salaires ne suffiront plus ? Cette question posée par le réseau britannique reste sans réponse dans les rapports nationaux.

Les gouvernements ont-ils une stratégie pour ceux et celles pour qui le marché du travail ouvert n'est pas une option réaliste ?

L'absence de capacité d'absorption identifiée dans le rapport national finlandais n'est nulle part abordée. Les derniers de la queue risquent de rester longtemps à la marge du travail ou de ne cesser de faire des allers et retours quand le gouvernement et les employeurs décident de redistribuer fréquemment les cartes des formations et d'abandonner l'idée de relations durables avec les employés.

Les groupes non prioritaires dans les objectifs gouvernementaux en matière de participation sur le marché du travail risquent d'être négligés. Il s'agit notamment des retraités en situation de pauvreté et de nombreux adultes vulnérables en âge de travailler, dont les travailleurs peu

qualifiés ou peu éduqués. Cela risque de renforcer une hiérarchie de la pauvreté – alors que nous n'avons qu'une seule vie et le même droit de la vivre de manière correcte. Dans ce cadre, la responsabilité collective de la société de permettre à tous une vie dans la dignité et une vraie participation sociale doit s'accompagner d'une reconnaissance de la dignité de tous les travailleurs, quel que soit leur emploi, de l'expansion de l'économie sociale comme secteur clé de l'inclusion sociale et de la création de nouveaux emplois, et d'une réflexion sur la valeur monétaire des salaires minimums et des garanties de revenus.

1.1.2 Pauvreté des enfants

La pauvreté des enfants est la seconde des priorités clés les plus citées dans les Rapports nationaux. Nombreux sont les Etats membres où il s'agit d'une nouvelle priorité politique (distincte de la politique familiale).

Mettre l'accent sur la pauvreté des enfants – qui, dans presque l'ensemble des Etats membres, est plus élevée que la pauvreté des adultes – peut nous permettre d'évaluer le véritable impact des politiques de lutte contre la pauvreté. **Si les réseaux d'EAPN soutiennent une action ferme pour combattre la pauvreté des enfants, ils s'inquiètent de la direction prise dans les rapports nationaux qui semblent s'éloigner de l'objectif global d'éradication de la pauvreté.** Le risque existe que le concept de la pauvreté se réduise à un point tel qu'il sera impossible de réellement combattre la pauvreté des enfants. Nous pouvons résumer les inquiétudes des réseaux nationaux à propos de l'approche prise par les citations suivantes tirées des commentaires nationaux :

- *D'accord avec le thème, mais pas avec les outils.*
- *Quid du risque de miner l'Etat providence universel ?*
- *Il y a peu d'enfants riches dans les familles pauvres*
- *Cela veut-il dire que les enfants méritent une aide, mais pas leurs parents ?*
- *Ce n'est pas l'attitude des enfants qui cause la pauvreté*
- *La pauvreté génétique n'existe pas*

En premier lieu, de nombreux réseaux sont déçus de l'ambition très modeste des cibles. Par exemple, le réseau autrichien note que *« pour la première fois, on fixe au moins une cible : réduire la pauvreté des enfants de 15 à 10 % en dix ans – adieu à l'objectif de 2010!*

Le réseau britannique estime que le gouvernement a pris des mesures significatives, tout en admettant qu'elle a raté de peu sa cible en matière de pauvreté des enfants. Dans un grand nombre d'Etats membres, la pauvreté des adultes semble n'être abordée qu'en fonction du chômage, des basses qualifications et d'une offre de possibilités. Si l'intégration des parents sur le marché du travail peut protéger certains enfants dans les familles de travailleurs pauvres, il convient de garantir pour les enfants pauvres des revenus qui ne dépendent pas de la position de leurs parents sur le marché du travail. Qui plus est, le réseau allemand indique que l'absence de mesures garantissant un niveau approprié de revenus minimums et des salaires suffisants pour sortir de la pauvreté en Allemagne montre qu'on ne s'attaque pas aux enjeux globaux liés au fonctionnement du marché du travail.

Une approche basée sur les droits des enfants donnerait à la prévention de la pauvreté une place centrale dans les mesures. Même là où les Etats membres ont une approche

fortement préventive, il n'y a, dans certains secteurs, aucune garantie d'accès à des revenus adéquats, à la santé ou à d'autres services. Par exemple, les enfants de certains groupes migrants, des minorités ethniques, des réfugiés ou des demandeurs d'asile n'ont pas un accès égal à ces services.

D'une manière générale, les réseaux d'EAPN saluent la primauté donnée à la lutte contre la pauvreté des enfants, mais restent dubitatifs quant à la philosophie sous-jacente. Un risque évident existe de stigmatisation et de faillite des interventions faute d'une bonne coordination, d'une absence de preuves et d'un oubli des facteurs environnants, comme l'inégalité de revenus ou la ségrégation spatiale.

Les réseaux souhaitent qu'on prête plus d'attention au soutien financier, à des services de qualité et abordables et aux droits des enfants.

Accueil des enfants ou sécurité sociale pour les enfants ?

Le principal instrument pour accroître la participation féminine sur le marché du travail reste une augmentation de l'offre en matière d'accueil de l'enfance. De nombreux Etats ont encore un long chemin à parcourir avant une offre universelle de services d'accueil des enfants de qualité et abordables.

La plupart des Etats ont pour objectif d'accroître l'accès aux structures d'accueil de jour et de les rendre plus flexibles. Ce qui préoccupe EAPN, c'est le peu d'attention accordée à l'expérience des enfants de parents pauvres intégrés sur un marché du travail « flexible ». Pour un grand nombre de parents dans cette situation, les horaires de travail seront longs et variables, le travail pénible et précaire, et les salaires faibles et instables, même en présence d'indemnités complémentaires de la part du gouvernement. En dépit des conséquences qu'ont sur les enfants les conditions de travail des parents et leur difficile accès à des structures d'accueil de l'enfance de bonne qualité et abordables, les rapports nationaux oublient cette dimension de la pauvreté des enfants. Quelles que soient les intentions ou les pratiques des gouvernements, aucun d'entre eux ne juge suffisamment important de procéder à une évaluation de l'impact potentiel sur la santé et le bien-être des enfants, tandis que très peu d'entre eux font part d'une stratégie complète visant à garantir la qualité des soins et le développement de l'enfant.

En outre, les conséquences sociales plus larges de l'adaptation de la vie familiale à la culture professionnelle, via les changements opérés dans l'accueil de l'enfance (avec des horaires longs et variables), n'ont pas été totalement prises en compte.

Des taux plus élevés de pauvreté chez les enfants et les retraités montrent que la participation au marché du travail tout au long de sa vie professionnelle n'offre aucune garantie contre la pauvreté. Il semble que l'ouverture des marchés a accentué la concurrence sur le marché du travail, ce qui a pour effet de diminuer les salaires plus bas que les coûts de la reproduction familiale sur l'ensemble du cycle de vie. Cette tendance a de graves incidences sur la cohésion sociale, ce qui exige que nous abordions dès maintenant la question de la constitution et de la stabilité des familles.

La pauvreté intergénérationnelle

Une nouvelle tendance dans les rapports nationaux est l'accent placé sur l'objectif qui vise à « briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté ». La plupart des mesures concernent l'enseignement fondamental et l'intervention sociale dans les « familles à problèmes ». Les réseaux d'EAPN se félicitent que l'accent soit davantage placé sur les enfants et familles défavorisés, tout en s'inquiétant que, comme c'est le cas pour les parents, la pauvreté se définit de plus en plus sous la forme de problèmes de comportement et que les mesures

prises reflètent de plus en plus cette conception de la pauvreté. Le rapport danois cite une nouvelle loi sur la responsabilité parentale et des programmes pour « *parents insécurisés et à faibles ressources* » (p 9-), ainsi qu'un nouveau plan visant les délinquants âgés entre 10 et 14 ans. Le Royaume-Uni prévoit une action pilote dans le domaine de la santé ciblée sur les très jeunes enfants. Le réseau britannique s'inquiète que d'anciens arguments sur les risques génétiques reviennent sous-tendre les nouvelles approches d'aide aux ménages les plus pauvres, dont beaucoup souffrent de multiples privations. Le rapport national maltais est l'un des rares à annoncer qu'il « *a l'intention d'introduire des mesures pour les jeunes à risques... tout en reconnaissant l'existence de pratiques néfastes et aveugles de programmes de dépistage précoce et en prenant les mesures nécessaires pour les exclure* » (p22). La protection des enfants « pris en charge » (vivant dans des structures sociales) contre les risques de pauvreté et de maladies mentales dans de nombreux Etats membres serait facilitée si la stratégie et l'expertise des pays les plus performants étaient transférées vers les « plus mauvais de la classe ». Malheureusement les enfants en question sont souvent ignorés dans les rapports nationaux.

Le soutien financier aux familles

Plusieurs Etats membres mettent davantage l'accent sur les familles dans leur système d'indemnités. Au Royaume-Uni, une part importante des transferts de revenus vers les familles provient des compléments de bas salaires sous la forme de « crédits d'impôts ». Cependant, cette approche a bénéficié principalement aux familles proches du revenu médian. Les ménages sans emploi et les revenus les plus bas n'ont rien gagné. Certains nouveaux Etats membres, comme la Lettonie et l'Estonie, sont occupés à réformer leur système d'allocations familiales, mais ceux-ci partent d'un niveau très bas, tant pour ce qui concerne les montants que la couverture. En Estonie, certaines indemnités pour enfants sont suspendues dès que ceux-ci ont atteint l'âge de trois ans, ce qui débouche sur des différences de taux de pauvreté en fonction des âges des enfants dans une famille. Qui plus est, le réseau estonien est un des nombreux qui estiment que le soutien vise trop le subventionnement des « systèmes d'accueil » au détriment d'une véritable sécurité sociale des enfants.

D'autres réseaux, dont les réseaux en Pologne et en Allemagne, estiment que les allocations familiales complémentaires visent davantage à relever les taux de natalité qu'à combattre la pauvreté des familles.

1.1.3 Accès aux services

Les services publics offrent un soutien aux personnes en cours de changement et en vue des changements. Des services accessibles et de haute qualité sont indispensables pour la cohésion sociale.

Cependant, les Etats membres les plus pauvres sont confrontés à des défis particuliers. En Bulgarie, par exemple, le rapport national précise que l'accès aux services est garanti par la loi, mais que leur mise en œuvre pour les groupes les plus vulnérables s'avère difficile. Les services et réseaux communautaires faisant défaut, l'Etat ne peut délivrer les services nécessaires.

Disparité géographique dans l'accès aux services

De nombreux rapports nationaux signalent des problèmes liés à l'égalité d'accès à des services de qualité – pour les populations pauvres et rurales, les minorités et les personnes handicapées.

Les problèmes d'accès sont le plus souvent cités en référence à la lutte contre les disparités régionales en matière de services, principalement entre régions rurales, urbaines et en déclin industriel. Tant les Etats membres les plus riches, comme la Finlande, ou les plus pauvres, comme la Lituanie, citent les différences régionales et les problèmes d'accès pour les populations les plus vulnérables. Cependant, la portée et la gravité du problème varient grandement. En Lituanie, « *les services, principalement les services sociaux, à l'intention des catégories de populations les plus vulnérables, sont à ce jour sous-développés... Les services sociaux en Lituanie ne sont accessibles qu'à 50 personnes par tranche de 10000 habitant* ». (p14)

Les réseaux signalent que le problème de disparité géographique dans l'offre de services (connu au Royaume-Uni sous l'expression de « loterie du code postal ») semble s'aggraver. Au Portugal, la centralisation accrue des services sociaux risque de susciter plus d'exclusion et plus d'inégalités. En outre, une inégalité croissante sur le marché du travail et, partant, en matière de ressources financières, combinée aux coûts pour les usagers, entrave l'accès aux services pour les populations pauvres. Des services non coordonnés et privilégiant le producteur rendent la vie impossible pour les groupes vulnérables. Une multiplication des fournisseurs de services risque d'accentuer, au lieu de réduire, l'inégalité en matière de fourniture du service. Pourtant, les volets consacrés à l'inclusion dans les rapports nationaux n'abordent pas l'impact qu'auront sur la disparité territoriale le projet de Directive services et le démantèlement des services publics en cours dans certains Etats membres. **Le fait que les rapports nationaux n'abordent pas l'impact que pourraient avoir les changements prévus au niveau des mécanismes de propriété et de mise en œuvre des services indique que ceux-ci ne servent pas d'outils de planification, alors que ce rôle leur était dévolu.**

Offre des services

Si le lien entre le contrôle par le gouvernement central et la mise en œuvre des services connaît une réforme dans un grand nombre d'Etats membres, l'offre de services continue à rencontrer des problèmes de financement à l'échelon local, et plus précisément dans les nouveaux Etats membres.

Les services pour l'emploi et les services sociaux mettent de plus en plus l'accent sur une approche de « gestion des cas individuels » dans un but annoncé de rendre l'offre de services plus efficace, notamment dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants et de promotion de l'activation sur le marché du travail. Certains rapports citent également une approche de coordination entre les agences, dans des degrés plus ou moins importants en fonction du groupe à risque : au Royaume-Uni, la coordination entre les agences concerne davantage la problématique des enfants à risques que les adultes vulnérables ou en situation de pauvreté.

La MOC, et plus précisément le processus d'inclusion, pourrait aider à faire connaître l'expertise des autorités locales et des ONG en matière d'offre et de mise en œuvre des services. En lieu et place, le dossier de la Directive services a mis à mal l'établissement de bonnes relations qui aiderait à promouvoir les meilleures pratiques en matière d'offre de services.

Pour ce qui concerne les services à destination des groupes précis, les personnes handicapées sont celles pour lesquelles ont été identifiées le plus souvent des mesures spécifiques. Les principales mesures concernent l'intégration sur le marché du travail et l'accès aux services sociaux et de santé.

On signale souvent l'amélioration de l'accès au logement et aux services de logement, ainsi que le développement de services à l'intention des sans-abri, comme en Finlande et en Pologne.

Si d'autres rapports, par exemple les rapports nationaux finlandais et maltais, mentionnent des services destinés à d'autres groupes cibles, comme les alcooliques ou les toxicomanes, ils sont peu nombreux.

Enfin, l'accent est souvent trop faiblement placé sur les aspects et les dimensions de la stratégie et des services propres aux populations vulnérables et en situation de pauvreté. Cependant, le rapport national allemand fait référence à une approche préventive qui a permis de diminuer de moitié le nombre de sans-abri.

Si l'absence de référence dans le rapport n'équivaut pas toujours à l'absence de mesures, nul ne sait si elle est due à un manque de nouvelles mesures, à un manque de priorité ou aux contraintes du processus de rapports rationalisés qui limitent le nombre de priorités à choisir, ainsi que l'espace donné pour présenter les informations. Voilà pourquoi il reste à ce point difficile d'établir dans quelle mesure les chapitres des rapports nationaux consacrés à l'inclusion sociale reflètent les réalités nationales.

1.1.4 Intégration transversale des mesures destinées à des groupes à risques

Les groupes à risques déjà identifiés sont principalement ceux pour lesquels les gouvernements ont fixé comme cible d'accroître leur taux de participation au marché du travail dans le cadre de la stratégie visant à atteindre un taux de participation de 70 %. Les mesures reflètent cette priorité. D'une manière générale, **les réseaux d'EAPN ne remarquent aucune approche transversale cohérente dans la gestion des groupes les plus menacés. En effet, les rapports nationaux 2006-8 semblent moins mettre l'accent sur les groupes cibles et sur les approches multidimensionnelles.**

Si la dimension de la **pauvreté liée au genre** est souvent citée dans les rapports nationaux, l'Irlande est l'un des rares pays à l'aborder de manière cohérente dans chacun des domaines politiques. D'une manière générale, le genre ne fait pas l'objet d'une attention systématique et reste limité au concept d'intégration des femmes sur le marché du travail. En outre, si la pauvreté chez les retraités a une forte dimension de genre, l'organisation européenne membre d'EAPN, AGE⁴, indique que cette problématique n'est pas suffisamment abordée. Presque l'ensemble des rapports nationaux font référence à des mesures destinées aux personnes **handicapées**, l'accent étant placé sur leur intégration professionnelle. Plusieurs rapports semblent reconnaître que certaines personnes ne seront jamais à même de participer à un marché du travail ouvert. Quelques-uns parmi les nouveaux Etats membres s'inquiètent de l'insuffisance des ressources d'accompagnement et d'emplois protégés. Certains rapports citent les subventions octroyées aux employeurs disposés à engager des

⁴ AGE, the European Older People's platform (2006) Draft (2006) *'Assessment Paper on the National Reports on Strategies on Social Protection and Social Inclusion 2006-2008 (pension report)'*, Brussels, November.

personnes handicapées. Il est rare que les rapports abordent la question de la qualité de l'intégration professionnelle proposée aux personnes handicapées.

Pour ce qui est des **migrants**, la principale priorité politique concerne l'accompagnement linguistique – tandis que les législations sur la lutte contre les discriminations ou la question de l'égalité d'accès aux services restent marginales. L'Irlande est un exemple d'une approche plus holistique, qui prend en compte, notamment, l'ajustement culturel des services.

Les groupes minoritaires sont rarement cités, malgré les exemples des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Malte. En dépit d'une forte pauvreté chez les minorités de couleur au Portugal, le réseau signale que cette problématique est absente du rapport national. Pour ce qui concerne les populations Roms, certaines mesures multi-dimensionnelles sont citées - par exemple en Hongrie et en Bulgarie - , qui montrent l'influence positive qu'a eue la période des JIM (Memoranda sur l'inclusion sociale). Le rapport national bulgare est d'avis qu'une formation professionnelle s'impose, notamment, dans un environnement multi-ethnique (p17). Cependant, dans certains Etats membres, les mesures en sont encore à un stade embryonnaire de mise en œuvre ou de financement (cfr la Bulgarie). Qui plus est, le réseau slovaque indique que « *la situation des Roms est très difficile – les médias et la perception de la pauvreté sont négatifs. La classe moyenne ne croit pas en l'existence de la pauvreté en Slovaquie.* »

1.2 Ces mesures auront-elles un impact majeur sur l'éradication de la pauvreté?

1.2.1 Un manque de focalisation dans la lutte contre la pauvreté

En règle générale, EAPN a l'impression que l'engagement pris au plus haut niveau politique d'avoir un impact sur l'éradication de la pauvreté a d'une certaine manière lentement disparu de l'agenda en tant que tel. Le changement de terminologie – de la pauvreté, on est passé à l'inclusion active- n'est pas un détail, et EAPN met en garde contre ce genre de tendance. Définir des priorités peut aider à mieux aborder et répondre au manque de résultats des politiques, mais cela crée également une situation où le fait d'être pauvre ne suffit pas pour pouvoir bénéficier d'une stratégie nationale contre la pauvreté.

En outre, certaines mesures annoncées restent très vastes dans leur objectif et ne ciblent pas clairement les personnes vivant en situation de pauvreté. Le réseau allemand est un de ceux qui pensent que les mesures ne sont pas suffisamment centrées sur les familles pauvres (politique pour l'éducation et pour la famille) ou sont trop limitées dans leur approche (par exemple, on se concentre sur l'aide linguistique à offrir aux migrants mais on manque de mesures pour soutenir leur intégration sociale en général). Le réseau français considère que la Loi de 2000 sur l'engagement en faveur du logement est décevante. Le problème est une fois encore que la législation ne se concentre pas suffisamment sur la nécessité de construire des logements pour les personnes en situation de pauvreté et de fournir des abris aux « sans domicile fixe ». Le réseau lituanien parle de mesures visant à promouvoir une éducation de haut niveau et professionnelle, mais qui ne s'attardent pas sur les qualifications de base.

1.2.2 Une analyse limitée des causes de la pauvreté à la base des

rapports nationaux

D'après les réseaux, l'analyse de la pauvreté qui a servi de base à l'orientation des mesures politiques se concentre trop sur le comportement de l'individu et trop peu sur les structures et les causes structurelles de la pauvreté. Cela se solde par une répartition injuste des droits et des responsabilités entre pauvres, non-pauvres et le gouvernement. **Il est nécessaire de revoir l'approche adoptée en fonction des questions structurelles qui influencent les situations de pauvreté aujourd'hui dans l'UE, comme par exemple l'adéquation des revenus, l'inégalité des revenus, le rôle clé des systèmes de protection sociale, les politiques pour la famille et, surtout, l'accès aux droits et à la dignité pour tous.**

1.2.3 L'impact du milieu politique

Dans certains Etats membres, le milieu politique est un facteur susceptible d'inhiber la mise en œuvre des mesures politiques – non seulement la composition politique des gouvernements, mais certaines situations politiques précises. Par exemple, le réseau belge laisse entendre que les mesures entreprises se sont limitées à celles qui font l'objet d'un accord politique. Dans la même lignée, le rapport finlandais suggère que le changement de gouvernement imminent a limité les mesures proposées. Le réseau suédois déclare que leur rapport de stratégie nationale n'a pas encore été pleinement adopté. Le contenu de ce rapport est bon et les ONG sont relativement satisfaites de l'approche stratégique suivie à l'égard de la pauvreté. Cependant, elles ne savent pas si le nouveau gouvernement respectera ce qui a été conclu. Dans le rapport du réseau irlandais, nous pouvons lire que leur gouvernement affirme que le « véritable » PAN ne verra le jour qu'en janvier prochain : *'tout ce qui a été accompli jusqu'à ce jour est perdu – et personne ne parle de ce qui entrera dans ce plan en janvier'*. Le réseau portugais dit : *« il semble que nous recommencions toujours tout à zéro et que les compromis précédents n'ont jamais existé »*.

1.2.4 L'adéquation des mesures face au défi de la pauvreté et à la bonne foi politique des gouvernements

La majorité des réseaux d'EAPN ne sont pas satisfaits des mesures menées car celles-ci ne sont pas suffisantes au vu de la nature, de l'échelle et de la profondeur des problèmes qui ont été identifiés. Toutefois, les réseaux de la Suède, du Portugal et de Malte sont plutôt assez satisfaits de l'approche de leur gouvernement par rapport aux priorités même si certains, à savoir le réseau portugais, ne partagent pas l'identification des groupes à risque. Le réseau français a l'impression que les mesures vont dans la bonne direction, surtout en ce qui concerne l'intégration au marché du travail. Alors qu'il n'y a pas eu de véritables changements dans les mesures par rapport à 2004-6, le réseau autrichien remarque que pour la première fois on a fixé des objectifs concrets.

Dans certains Etats, les réseaux partagent l'opinion du réseau suédois selon lequel l'équilibre actuel entre les solutions générales de prévention et les mesures spéciales et projets n'est pas efficace dans la lutte contre la pauvreté. Le réseau suédois croit que les mesures entreprises sont *« pertinentes mais insuffisantes »*. Il attend de voir des emplois concrets et des logements concrets. Le rapport du Luxembourg pense également qu'il est trop tôt pour déclarer si oui ou non les mesures seront suffisantes, ils attendent de voir les montants budgétaires réellement libérés. Les réseaux d'EAPN sont d'avis que le manque de

transparence à propos des ressources concrètes est un des principaux défauts dans les rapports Nationaux.

Selon les réseaux des Pays-Bas et de la Pologne, les mesures ont l'air satisfaisantes en théorie, mais pas en pratique. Dans le cas polonais, « *tout existe sur le papier, mais en pratique rien n'est fait* ». Le réseau italien a simplement vu un projet de rapport – leur Rapport National ayant pris un grand retard. D'après ce réseau, « *en Italie, il est fait mention de certaines bonnes idées dans le rapport mais elles n'ont jamais été mises en application* ». Toutes ces remarques nous rappellent le rapport d' EAPN sur les rapports de mise en œuvre des PAN, qui parlait de « *théâtre national* » plutôt que d'action nationale (Duffy et Jeliaskova 2005).

1.2.5 Le risque d'une conception étroite des priorités clé – inclusion active et pauvreté des enfants

Comme l'a demandé le réseau français, « *pourquoi changer la terminologie et passer de l'inclusion sociale à l'inclusion active ?* ». Les réseaux sont préoccupés de la perte d'expressions telles que « éradiquer la pauvreté » et « l'inclusion sociale », et de l'invisibilité de l'objectif pour 2010 : « Avoir un impact décisif sur la pauvreté ». EAPN craint que ce changement de terminologie, y compris le passage de pauvreté à pauvreté des enfants, d'inclusion sociale à inclusion active, ne reflète une réduction du concept de pauvreté ainsi qu'un éloignement de l'approche universelle et préventive de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'intégration.

Les réseaux peuvent comprendre qu'il est plus facile de rendre compte de la situation lorsqu'on part d'une perspective plus étroite, en se concentrant sur un petit nombre de priorités. Toutefois, vu la demande de choisir 3 ou 4 priorités, les réseaux craignent que les gouvernements n'aient été obligés, dans leur rapport écrit, de se concentrer sur la combinaison de quelques priorités et de quelques pages, aussi est-il difficile de savoir quelle est la réalité « sur le terrain ». C'est ainsi que l'on perd un potentiel d'acquisition de connaissances au travers des frontières. Les réseaux sont en outre préoccupés de voir des priorités toujours plus étroites mener à des regroupements de mesures, ce qui pourrait s'avérer inefficace.

1.2.6 Les ressources pour une mise en vigueur efficace

De nombreux réseaux critiquent la nature à court terme des initiatives et s'inquiètent d'un manque de ressources suffisantes et de personnel compétent pour la fourniture des services – ce dernier point a suscité la préoccupation dans certains rapports nationaux, y compris le rapport de Malte et de nombreux nouveaux Etats membres. Le rapport national finlandais est l'un des rares à avoir exprimé l'objectif de garantir la présence d'un personnel suffisant pleinement qualifié pour une prestation de services de haute qualité et accessibles à tous.

Les réseaux de la Lituanie et du Portugal s'inquiètent de la dépendance vis-à-vis des Fonds Structuraux et des ONG pour la fourniture de services, surtout en la future absence d'initiatives européennes. Les réseaux en ont assez de s'entendre dire qu'il n'y a pas suffisamment d'argent pour mettre un terme à la pauvreté même dans les pays les plus nantis, dans l'Union européenne ou en dehors. La Norvège est l'un des pays les plus riches

d'Europe mais d'après le réseau norvégien de EAPN, le gouvernement n'est disposé à dépenser que 90m euros en plus pour les groupes cibles au cours de l'année budgétaire 2007, dont 25m seront destinés à accroître les dépenses sociales : on ne pourra ainsi aider que 2000-3000 personnes alors que 9-10% de la population vit en situation de risque. Il suffirait d'allouer 350m euros par an pour parvenir à éradiquer la pauvreté monétaire, ce qui représente nettement moins que les intérêts versés sur les milliards d'euros au Fonds du pétrole. Cependant, le réseau signale que le gouvernement s'est refusé de dépenser cet argent car cela nuirait aux primes pour l'emploi. Au contraire, il a été décidé de lancer, au cours du printemps 2007, une réforme sociale qui renforcera le volet « activation ». On voit donc clairement que c'est la théorie et non l'argent qui limite la lutte contre la pauvreté.

1.3 Autres défis et mesures politiques à aborder

L'exercice qui consiste à fixer des priorités parmi les mesures à entreprendre a peut-être aidé à mieux focaliser les rapports, mais n'a pas contribué à garantir que le résultat final soit un document stratégique intégré et global sur les politiques nationales de lutte contre la pauvreté. Certaines questions spécifiques n'ont toujours pas été abordées bien qu'elles aient un impact clair sur la pauvreté. Cette section présente le point de vue d'EAPN par rapport à quelques unes des omissions les plus flagrantes dans les Plans.

1.3.1 La capacité des marchés de l'emploi d'absorber tous ceux qui désirent travailler

Les réseaux EAPN se préoccupent de la cohérence de l'approche suivie pour favoriser l'intégration au marché du travail. Dans les rapports nationaux, les chapitres consacrés à la retraite évoquent l'augmentation de l'âge de la retraite pour accroître la « durabilité » financière du système et augmenter le revenu des retraités. Toutefois, comme cela a été demandé dans le rapport autrichien: « *Si l'augmentation de l'âge de la retraite fait travailler plus longtemps les personnes pour soutenir le faible revenu de leur retraite, comment les nouveaux travailleurs pourront-ils s'insérer?* »

Certains gouvernements font face à des pressions de plus en plus grandes des entreprises qui demandent une augmentation de la migration pour pallier un bas taux de natalité et une discordance des qualifications. Par exemple, le réseau estonien a rapporté un bas taux de natalité et de chômage, mais dans le même temps un manque de qualifications. Les employeurs souhaitent recourir à un marché global du travail pour pouvoir embaucher des spécialistes moins qualifiés en Russie et des spécialistes plus qualifiés en Inde. D'après ce réseau, si le gouvernement s'est doté d'une politique pour éviter ce genre d'action, les sociétés exercent de fortes pressions pour que l'on change la législation.

L'expérience de l'Estonie en matière de pressions exercées par les entreprises en faveur d'une politique de migration ciblée n'est pas inhabituelle. Cela dénote le besoin croissant, au niveau européen, de combler l'écart qui existe entre l'attitude économique vis-à-vis des migrants et la situation sociale à laquelle ceux-ci doivent faire face dans les Etats membres. Le rapport national de la Lettonie déclare clairement que « les employeurs ne montrent aucun intérêt à l'égard de la main d'œuvre non qualifiée » (p.12). Bien que nombreux soient ceux qui admettent cette situation, peu de rapports nationaux abordent le problème de l'ampleur

de l'impact de la pauvreté sur un marché du travail défavorisé par sa faible capacité d'absorption à cause du marché ouvert du travail.

La formation reste le principal instrument mis à disposition pour prévenir le phénomène de la pauvreté engendrée par le manque de volonté des employeurs d'embaucher des personnes appartenant à des groupes défavorisés. Le rapport national finlandais admet qu'il existe des risques de pauvreté lorsqu'on intervient uniquement du côté de l'offre pour lutter contre le phénomène. C'est l'un des rares rapports à déclarer ouvertement que la pauvreté engendrée par le chômage et les déséquilibres du marché du travail est un problème à long terme, qui dépasse la capacité de réaction individuelle car il y aura toujours un « *nombre insuffisant d'emplois appropriés pour les 'inemployables' structurels, même au cours de la prochaine décennie* » (p.19). Le rapport national finlandais affirme qu'il sera nécessaire de garantir un meilleur soutien du revenu, ainsi que des mesures d'insertion sociale. Il est intéressant de remarquer que ce même rapport déclare qu'il est vital de garantir la sécurité de revenu des chômeurs pour accroître l'emploi (p. 27) et fait référence au concept de « marché du travail de transition » où le salaire des employés vient d'une combinaison flexible des revenus du travail et de diverses formes d'assistance. Si l'on considère que la position du marché finlandais est spécifique en raison de sa demande d'une main d'œuvre hautement qualifiée, alors cela pourrait laisser entendre que si d'autres Etats membres parviennent à atteindre leur objectif de se rapprocher d'une économie à forte qualification et à forte valeur, ils connaîtront le même problème de chômage à long terme auquel sont confrontés les Finlandais. **Les réseaux d'EAPN sont de plus en plus inquiets de voir la politique économique européenne forcer les Etats membres à suivre l'approche unilatérale pour lutter contre la pauvreté à travers une « activation » du côté offre, une pauvreté qui se renforcera en elle-même à travers l'environnement politique macroéconomique.**

1.3.2 Protection sociale et revenu adéquat

Le rapport de la Finlande est l'un des rares qui mentionnent explicitement la prévention et une « *bonne protection sociale comme pierre angulaire de la société... Cela augmente la stabilité sociale et atténue l'impact des changements sociaux* » (p.14).

Les rapports qui parlent d'un meilleur soutien du revenu sont très peu nombreux, à l'exception des pays baltes. Il existe, par exemple, des augmentations généralisées des aides sociales en Estonie mais on part d'une position de couverture actuellement limitée et de taux très bas, ce qui explique que ces augmentations se révèlent souvent insuffisantes pour prévenir les formes graves de pauvreté. Les pays riches ont une approche plus limitée et plus ciblée : augmentation de certaines allocations (par exemple, pour aider ceux qui fondent une famille) et réduction d'autres, pour stimuler les primes pour l'emploi et réduire les coûts.

Le rapport national finlandais déclare que la sécurité du revenu des chômeurs est une chose vitale pour accroître l'emploi (p.27). Toutefois, le réseau finlandais est l'un des nombreux réseaux qui pensent que la *mesure* clé manquante pour pouvoir vraiment réduire la pauvreté est une aide sociale adéquate – les allocations sont actuellement trop basses et trop rigides. Le réseau du Royaume Uni est particulièrement préoccupé de l'évolution des allocations destinées aux adultes célibataires sans enfants : nombreux sont les bénéficiaires qui connaissent de nombreuses privations, ainsi que le stress et d'autres problèmes de santé mentale. Les allocations destinées aux adultes sans enfants ont nettement diminué en termes réels par rapport aux allocations d'autres groupes.

Le réseau du Luxembourg exprime la préoccupation de nombreux réseaux selon qui le problème clé ne concerne pas seulement l'existence d'un **revenu minimum**, mais le niveau de ce revenu. Il est en effet nécessaire de fixer ce niveau en tenant compte de l'existence de l'absence de services abordables et accessibles.

A cet égard, les réseaux sont fortement déçus par la réponse des gouvernements à la communication de 2006 sur l' « Inclusion active », ce qui peut s'expliquer par le fait que ceux-ci ont tous des opinions bien différentes sur chacune des dimensions abordées (intégration dans le marché du travail, revenu minimum et services), et ont indiqué être satisfait du processus OMC. Cependant, de nombreuses ONG souhaiteraient un renforcement des mesures portant sur le revenu minimum. Elles craignent que se poursuivra la détérioration des conditions du marché de l'emploi et qu'on continuera à négliger la pauvreté évidente de certaines personnes défavorisées à l'intérieur et à l'extérieur du marché du travail, ainsi que les systèmes d'exploitation dans lesquels vivent de nombreux migrants, des minorités ethniques (Rom), des réfugiés et des demandeurs d'asile, même dans les pays les plus riches. Les rapports nationaux étaient l'occasion de réparer tout ceci, mais elle a été manquée.

EAPN croit qu'un revenu adéquat pour une vie conforme à la dignité humaine devrait être un droit garanti et que la MOC devrait contribuer à souligner ce besoin et orienter la pensée politique dans le sens d'une reconnaissance de la nécessité d'entreprendre des démarches pour que ce droit garanti devienne une réalité dans toute l'UE.

1.3.3 L'autorité manquante – droits juridiques et réparation juridique

Comme nous l'avons dit précédemment, les Réseaux croient que pour lutter contre la pauvreté et soutenir la dignité humaine, il existe des outils essentiels tels qu'un salaire minimum légal fixé à un certain niveau et doté d'un mécanisme qui prévient la pauvreté et permet à tous de partager la richesse créée. Etant donné les grandes différences qui existent entre les Etats membres, il sera peut-être nécessaire de prévoir dans un premier temps des mesures au plan national, mais le principe de la subsidiarité ne devrait pas être un prétexte pour ne rien faire au niveau européen. La Charte des droits fondamentaux offre une base évidente pour approfondir le débat.

D'après les réseaux, l'application de la législation existante – par exemple, la loi anti-discrimination et la législation relative au droit du travail – devrait représenter un élément plus solide dans l'intégration au marché du travail et dans l'accès aux services.

1.3.4 Inégalité des revenus

Dans certains rapports, on mentionne l'inégalité des revenus– ex. la Finlande – comme étant responsable de la pauvreté relative, et à Chypre, on en parle en rapport avec l'amélioration de la distribution du revenu. Dans le rapport de la Belgique, dans le chapitre consacré aux pensions, on a introduit une mesure remarquable : le revenu garanti pour les personnes âgées sera augmenté au-dessus du seuil de pauvreté. Ceci représente un précédent important. Puisqu'il est fait référence au seuil de pauvreté en lien au revenu minimum pour les personnes âgées, on pourrait insister pour que la même mesure soit appliquée à d'autres groupes dont l'indemnité minimum est inférieure au niveau du seuil de pauvreté. Ceci pourrait être considéré comme une bonne pratique par les autres Etats membres.

Toutefois, les réseaux d'EAPN craignent que la stratégie de Lisbonne n'accélère les inégalités dans la plupart des Etats membres. Le réseau français remarque que la combinaison de réductions fiscales pour les plus riches et de réductions des allocations pour les plus pauvres ne fait qu'accroître les inégalités.

Malgré ce que coûtent aux contribuables les subventions directes versées aux employeurs et les subventions indirectes octroyées à travers le système des impôts et des primes, et tous les coûts associés qui découlent de l'impact sur la cohésion sociale, on ne présente pas la principale inégalité engendrée par le marché ouvert du travail comme un problème qui peut et qui doit être attaqué à la source. Les réseaux EAPN se demandent si quelqu'un a calculé la dépense?

1.3.5 Politique macroéconomique

Comme le dit le rapport de la France : « *Qu'est-ce que la compétitivité ? Selon le 4^{ème} rapport de la Commission sur la cohésion, c'est lorsque les personnes ont une vie meilleure, or la qualité de la vie diminue* ».

Les réseaux d'EAPN expriment leur frustration et même leur colère face à la prédominance de l'agenda de la réforme de Lisbonne, sa justesse étant traitée presque comme un article de foi religieuse. Les réseaux d'EAPN croient que les réductions fiscales et les programmes de privatisation ne font qu'accroître les inégalités de revenus, réduire les ressources sociales et augmenter les coûts pour les pauvres : frais d'utilisateur, copaiements, accès inégal aux services.

Le rapport slovaque a parlé de l'impact du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que des contraintes que celui-ci impose sur les dépenses sociales : ce sont les groupes vulnérables qui financent l'objectif du gouvernement d'entrer dans le mécanisme de la monnaie unique.

Cela fait longtemps que les réseaux pensent que la politique monétaire européenne est trop restrictive sur le front économique de la demande, causant ainsi le chômage et des réductions dans les services sociaux. Cependant, il est peut-être surprenant de constater l'intensité du sentiment par rapport aux conséquences de la monnaie unique. Un membre du réseau portugais a déclaré que « *l'euro – et le pacte de stabilité – est en train de devenir l'une des causes principales de la pauvreté. Les salaires sont restés les mêmes, mais le coût de la vie a augmenté* ». D'après le réseau italien, il ne faut pas « *accuser l'euro mais plutôt les personnes qui spéculent et qui gagnent de l'argent* ».

1.3.6 Les responsabilités des employeurs

Au cours des dernières années, dans de nombreux Etats membres, les employeurs ont reçu de plus en plus de droits de gérer le marché du travail pour mieux servir leurs propres intérêts. Dans le même temps, nous avons assisté à une augmentation concomitante de leurs responsabilités vis-à-vis de l'intérêt public. La législation sur l'égalité des chances a été améliorée et permet d'accéder plus facilement à l'emploi. En outre, on a assisté à l'introduction du revenu minimum dans les pays qui n'en disposaient pas encore.

Cependant, la plupart des gouvernements ne se sont pas fortement souciés de la qualité du travail et des conditions de travail.

Précédemment, nous avons discuté de l'impact potentiel des longues heures de travail ou du travail incertain sur les enfants, mais cela touche également la prise en charge des personnes âgées.

Il semblerait que dans la lutte contre la pauvreté le principal rôle des employeurs soit de devenir les bénéficiaires de fonds publics pour pouvoir soutenir la formation et l'emploi de groupes à risques et, dans certains pays, pour financer l'emploi protégé ainsi que des programmes de formation. Verser des subventions aux employeurs est une pratique très répandue. Les mesures peuvent être directes ou indirectes et très diversifiées, y compris une diminution du coût des assurances pour les employeurs pour les inciter à embaucher des groupes défavorisés en Hongrie et compléments aux bas salaires (crédits d'impôts) au Royaume Uni. Le coût des bas salaires pour les contribuables (au niveau des subventions pour l'accueil de l'enfance et les compléments de salaires ou de retraites) n'a pas été abordé. En ce qui concerne les bas salaires, on mentionne parfois le revenu minimum comme mesure de lutte contre la pauvreté. Mais, par exemple, au Royaume Uni et à Chypre, le niveau de ce revenu est fixé bas et concerne principalement les emplois féminins, pour contribuer à réduire la pauvreté dans les familles à double salaire et, dans une moindre mesure, dans les familles où seule la femme travaille. L'ampleur du phénomène de la pauvreté des travailleurs au Royaume Uni semble indiquer que le revenu minimum n'a pas été fixé à un niveau suffisant pour empêcher à une famille à salaire unique de tomber dans la pauvreté. Il faut définir plus clairement les responsabilités des employeurs étant donné la plus grande liberté que ceux-ci ont reçu pour gérer l'emploi. Ils doivent tenir compte de questions telles que la sécurité, la progression de carrière, la culture du travail ainsi que l'horaire de travail.

1.3.7 Accès à la santé et au logement

De nombreux réseaux croient que la question de la pauvreté causée par le rapport entre bas revenus et inégalités dans le domaine de la santé n'a pas été abordée. Dans les chapitres consacrés à la santé, les rapports nationaux parlent d'inégalités dans le domaine sanitaire, mais on aborde rarement la dimension de la pauvreté dans le chapitre relatif à l'inclusion. Le réseau allemand est déçu par le manque de mesures visant à faciliter l'accès aux soins de santé pour les personnes souffrant d'un handicap. Le manque de communication sur les mesures de santé cache des plafonds fixés pour les ressources et des réductions dans certains pays comme la France, où les personnes âgées ont été particulièrement affectées par les plafonds et où les migrants ont subi un recul dans le domaine de l'accès aux services de santé.

De nombreux rapports nationaux, y compris celui de la France, ont déclaré que l'accès à un logement abordable pose problème. Le rapport du Luxembourg a identifié certaines mesures visant à garantir jusqu'à 10% de nouvelles constructions destinées à devenir des logements locatifs et une augmentation de la construction de logements abordables par le secteur public. Grâce au soutien des fonds structurels, la Hongrie a mis en place un programme visant à réduire les inégalités régionales en matière de logement et un autre qui se concentre sur le logement des pauvres dans les villages et les zones rurales éloignées. Dans le rapport polonais, il est fait mention de mesures destinées à augmenter les logements d'urgence tels que les abris de nuit. Le rapport de la Finlande a identifié une série de fortes mesures pour traiter le problème des sans-abri, tout en reconnaissant qu'un revenu suffisant est une mesure de prévention nécessaire. Toutefois, les réseaux s'inquiètent que **les inégalités des revenus, l'augmentation des coûts de propriété et la discrimination ne font qu'endurcir la ségrégation des logements et que compliquer l'accès à un logement sûr dans des conditions raisonnables.** Personne n'a parlé de grands programmes de logements sociaux.

1.3.8 Sensibiliser le public et les médias et comprendre la pauvreté

En règle générale, les réseaux s'inquiètent de la généralisation du concept de pauvres méritants et non méritants, ainsi que de l'incapacité des gouvernements à appréhender de manière correcte le phénomène de la pauvreté et à mener un véritable travail de sensibilisation du public. Le rapport de la Lituanie laisse entendre qu'il existe une conception très étroite de la pauvreté et une faible sensibilisation du public par rapport à ce phénomène – « *seule la mendicité est de la pauvreté* ». Le réseau portugais affirme que si la lutte contre la pauvreté ne devient pas une question publique, alors il sera assez difficile d'adopter des politiques cohérentes dans ce domaine.

Les gouvernements attendront peut-être la « permission » du public avant d'organiser la redistribution des revenus, mais les rapports nationaux n'abordent pas la compréhension du phénomène de la pauvreté par le public. Le rapport de la Bulgarie est une exception : à la p.16, il est question de « *Mesures destinées à accroître la sensibilisation du public ... et à surmonter certains préjugés envers les minorités ethniques* » et à la p. 21, on parle « *d'accroître la sensibilisation du public par rapport aux mesures mises en application ...* », mais aucune mesure spécifique n'est examinée.

CHAPITRE 2 : DÉVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE

2.1 Mécanismes et instruments de coordination et de mise en œuvre

2.1.1 L'impact de la MOC sur la définition des priorités et mesures politiques

Sous l'impulsion de la MOC, les priorités établies dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ont sans aucun doute été guidées par les processus européens. Les processus et financements européens ont eu un impact considérable. Les priorités et mesures politiques énoncées dans la plupart des rapports (pauvreté des enfants, marché du travail actif, accès aux services et intégration des migrants) semblent être le résultat des priorités et échanges politiques développés à l'échelon européen. Les mesures politiques axées sur certains groupes cibles (les chômeurs de longue durée, les Roms) sont, de toute évidence, le fruit des actions menées par le Fonds social européen et bénéficient – c'est particulièrement le cas des mesures adoptées à l'égard des Roms – de l'impact du processus des JIM. Ceux-ci ont eu un impact considérable dans les nouveaux États membres et ont jeté les bases du contenu des PANincl. Le dialogue social et civil a pu être encouragé grâce à une répartition des financements européens élargie à d'autres bénéficiaires – la Bulgarie par exemple.

EAPN estime que le levier européen doit inciter les États membres à poursuivre leur engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté. Au même moment, la Commission et le Conseil devront contrôler soigneusement le contenu de leurs communications et

veiller à ce que les lignes directrices et le calendrier tiennent compte des thèmes de la pauvreté et de l'inclusion. Pour autant, ces initiatives ne viendront pas restreindre les efforts déployés dans la lutte contre la pauvreté et tendront, au contraire, vers leur intensification.

2.1.2 Rationalisation des processus sociaux

Les structures et objectifs européens définis pour la rédaction des rapports sur les politiques ont été modifiés à mi-parcours de la « décennie de Lisbonne ». Eu égard aux objectifs fixés pour 2010, l'adoption d'une nouvelle démarche rationalisée (les thèmes de l'inclusion sociale, de la santé et des retraites sont intégrés au cœur d'une seule MOC) risque de compromettre la clarté et la précision des actions déployées dans la lutte contre la pauvreté, à moins que des mécanismes solides visant à intégrer cette problématique dans tous les Rapports nationaux (sur la protection sociale et l'inclusion sociale) et les Programmes nationaux de réforme soient prévus.

La Commission européenne a encouragé une consultation interministérielle dont les résultats sont pour l'instant inégaux. Potentiellement, le processus de rationalisation est en mesure de promouvoir une meilleure gouvernance et de s'attaquer aux causes multiples de la pauvreté. Toutefois, EAPN a le sentiment que, pour ce qui est des activités nationales, le processus de rationalisation se soldera par la seule rédaction d'un rapport adressé à la Commission. Au vu de l'étendue du domaine et la nouveauté du mécanisme, cette tâche stratégique est parfaitement irréalisable. En outre, il n'est pas certain que la valeur du Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale soit supérieure à ce qu'elle était auparavant.

« L'impact décisif sur la pauvreté d'ici 2010 » est-il un objectif réaliste ? Il est regrettable qu'environ sept ans après l'introduction de la stratégie sur l'inclusion sociale, nous en soyons encore à nous poser cette question. Les réseaux sont de l'avis que la rationalisation n'a pas permis d'intégrer les multiples dimensions de l'agenda social et d'augmenter la visibilité politique de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'inclusion. Cet échec tient moins à la manière dont le processus de rationalisation a été lancé et à l'absence d'une gestion active de la mise en œuvre qu'à un choix d'ordre administratif. Les réseaux sont convaincus que certains gouvernements partagent leur opinion sur ce point.

2.1.3 L'impact des PAN/incl sur la promotion du développement institutionnel

Tous les États membres ont créé la plupart des instances suivantes : unités de coordination gouvernementales dans chaque ministère, comités interministériels et mécanismes de parties prenantes. Reste encore à préciser le statut formel ou constitutionnel de ces mécanismes ainsi que le lien qu'ils entretiennent avec la politique formelle.

Dans les États membres où la responsabilité de résultat incombe aux instances régionales, certains d'entre eux – notamment les nouveaux États membres – ont investi dans des mécanismes régionaux. Les nouveaux États membres semblent en effet accomplir des efforts résolus en vue de mettre en place des mécanismes de consultation et des procédures politiques délibératives. La Hongrie, par exemple, organise des consultations régionales, des tables rondes locales et provinciales (une obligation légale) de manière à garantir le caractère multisectoriel de la planification de la politique sociale à l'échelon local. La structure bâtie

autour de l'inclusion sociale prévoit des tables rondes interministérielles, un Conseil de politique sociale réunissant diverses parties prenantes et un Comité contre l'exclusion sociale chargé de la rédaction des rapports nationaux. D'autres Conseils abordent la problématique des catégories défavorisées, y compris les Roms.

Des pays tels que l'Irlande et l'Allemagne disposant déjà de rapports nationaux sur la pauvreté/la richesse restent confrontés à des problèmes de cohérence au niveau de la planification. Le rapport national allemand évoque l'existence d'un « *processus parallèle* » (p28).

Dans l'ensemble, il apparaît que, dans les domaines de la coordination interministérielle et de la consultation politique, de nombreux gouvernements prennent des initiatives qu'ils n'auraient pas prises, ou pas dans la même mesure, si le contexte n'avait pas été tel. De ce point de vue, les Plans d'action nationaux ont permis une meilleure coordination de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Celle-ci, à l'instar d'autres types de changements institutionnels, n'a pas pu être mise en place du jour au lendemain.

Néanmoins, le processus de la « rationalisation » semble s'être heurté à celui du « *bedding in* » (incorporation) et l'a privé d'une partie de son élan et ambition. C'est du moins que ce qui a pu être constaté dans certains États membres où un processus national d'inclusion distinct fait défaut et où le contenu des rapports est peu étoffé. Certains États membres ont tenté de préserver la vigueur des PANincl et ont dès lors privilégié la rédaction de rapports plus élaborés. D'autres ont par contre préféré cibler les sept priorités indiquées dans le Rapport conjoint de 2006 sur l'inclusion.

2.1.4 Déséquilibre du *feeding in* et *feeding out* (enrichissement mutuel) au sein des Programmes nationaux de réformes (PNR)

Les processus économiques et d'emploi, qu'ils soient englobés dans le PNR ou non, dominant et exercent une influence manifeste sur les processus sociaux (*feeding in*). Néanmoins, dans le cas de Chypre, il est stipulé que les priorités en matière de services sont évaluées par rapport aux priorités du PAN et du PNR. Le rapport hongrois indique qu'il veille à assurer une certaine cohérence entre le PAN et le PNR mais ne fait pas mention des moyens mis en œuvre pour y parvenir. Le rapport national de la Finlande stipule qu'une « *préparation aussi étendue que possible du PNR garantit que la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale sera prise en compte dans les politiques économiques et d'emploi* » (p. 40) mais ne donne aucune information supplémentaire.

Il existe peu d'éléments tangibles du caractère « anti-pauvreté » des stratégies et mesures promulguées dans d'autres volets du processus de Libonne (*feeding out*). On peut dès lors en déduire que les messages clés communiqués par les PANincl n'ont eu qu'une portée restreinte. L'impact semble même s'être produit dans le sens inverse. Le PNR du Royaume-Uni contient une référence à la pauvreté des enfants mais ne fait aucunement mention des objectifs du gouvernement en la matière. Le Rapport conjoint sur la protection sociale/l'inclusion sociale est mentionné à deux reprises mais aucune référence spécifique au PANincl n'y apparaît.

Les réseaux ont constaté qu'il était difficile d'accéder au processus du PNR et que les ministères concernés semblaient faire peu de cas de la problématique de la pauvreté voire y

être totalement indifférent. EAPN mènera sa propre analyse sur la prise en compte des priorités en matière d'inclusion sociale par le PNR.

Au rang des inconvénients, la primauté des questions économiques sur les questions sociales freine le développement de politiques innovantes face à l'émergence de nouveaux défis. Les obstacles ne sont pas uniquement d'ordre financier mais également intellectuels et affectifs. Bien que le fait de concevoir le marché de l'emploi sous l'angle de l'offre – cf. la connotation actuelle du concept de la « flexisécurité » – puisse effectivement aboutir à l'insertion d'un nombre croissant d'individus sur le marché du travail, il est loin d'être acquis que les travailleurs pourront conserver leur emploi et être tenus à l'abri de la pauvreté. Les États membres devraient mettre en place des mesures spéciales afin de mieux appréhender les multiples facettes de la pauvreté. Bien que le caractère multidimensionnel de la problématique soit reconnu et accepté par la majorité des parties prenantes, il ne se reflète pas suffisamment sur l'élaboration des stratégies et des politiques.

2.1.5 Les Fonds structurels

Les priorités énoncées par les Fonds structurels ont considérablement influencé l'adoption de telles ou telles mesures spécifiques. Le rapport lituanien décrit le document unique de programmation unique comme étant « *l'un des documents les plus importants pour la Lituanie* » (p. 29).

Les fonds structurels constituent, dans le domaine social, un instrument financier européen orienté sur le recul des inégalités. Cependant, la plupart des réseaux estiment qu'ils ne ciblent pas suffisamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

De plus, les réseaux n'entrevoient aucun rapport entre le nouveau programme des fonds structurels et le PANincl, alors qu'auparavant ce lien existait, tout au moins dans le cas du Portugal. Un autre réseau a déclaré que le calendrier fixé pour la nouvelle période de programmation et de préparation des PANincl aurait nécessité une certaine coordination du processus décisionnel à l'échelle nationale. Elle fut impossible à organiser.

2.1.6 Intégration

Quelques rapports nationaux évoquent la question de l'intégration sans pour autant en examiner le mécanisme. Chypre fait référence à une politique d'intégration via le PNR et le document unique de programmation des Fonds structurels.

La Lettonie a l'intention de s'inspirer des bonnes pratiques européennes pour rendre l'intégration effective dès 2007.

Dans les Rapports nationaux, l'« intégration » de stratégies axées sur certaines catégories à risques a concerné avant tout les femmes et, dans une moindre mesure, les personnes handicapées et les populations Roms. En Hongrie, tous les grands ministères comptent dans leurs rangs du personnel chargé de la problématique des Roms et au Portugal, le Rapport national évoque la création d'« unités d'inclusion sociale » dans plusieurs ministères. Pour autant, la plupart des Rapports nationaux abordent à peine la question de l'intégration. Comme mentionné auparavant, la France pourrait accorder une importance majeure à l'utilisation de « documents transversaux » (instruments politiques transversaux). Aucun autre réseau n'a identifié dans sa politique nationale des déclarations de ferme intention quant à une intégration plus poussée des stratégies de lutte contre la pauvreté. Au Royaume-Uni, le Conseil des ministres a entamé des débats interministériels sur l'intégration de l'exclusion sociale via le mécanisme de la révision complète des dépenses. La complexité d'un système

d'intégration efficace peut être appréhendée lorsque l'on examine de plus près les multiples compétences du ministère de l'emploi et des retraites, la thématique de l'exclusion figurant à l'ordre du jour du Conseil des ministres et la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants. Le gouvernement a fait de ce dernier point une priorité et l'a assortie d'objectifs clairs. La révision des objectifs contenus dans la Convention sur les services publics peut, dans l'hypothèse où certains objectifs assumaient une dimension transversale, représenter un moyen d'intégration. Il serait cependant prématuré de l'énoncer dès à présent dans le Rapport national.

Les réseaux d'EAPN pensent que les processus de la MOC ont permis de multiplier les contacts entre les différents ministères. Il ne restent pas moins conscients des difficultés et des délais inhérents à l'institutionnalisation de ces contacts et à la mise en œuvre de l'intégration. Loin d'avoir débouché sur une évolution du processus, la rationalisation l'aurait plutôt entravé.

2.1.7 Instruments et résultats

Données

Les informations recueillies auprès de certains États membres (les plus pauvres d'entre eux, à savoir la Bulgarie et la Lettonie) témoignent que ceux-ci n'ont pas la capacité de fixer, pour tous les domaines politiques, des objectifs fondés sur des données précises, ni d'en assurer le suivi.

L'Irlande a fait savoir, via son rapport national, que dans certains domaines politiques elle n'avait pu adopter aucune mesure en raison des difficultés rencontrées lors de l'utilisation des données EU SILC.

Définition des objectifs

Une des retombées positives du Plan d'action national a été de diffuser de bonnes pratiques en matière d'élaboration des données et de définition des objectifs. Chypre n'avait, pour sa part, fixé aucun objectif dans le cadre du PAN précédent. D'un autre côté, de nombreux États ne fixent des objectifs que pour certaines priorités ou mesures. L'Estonie n'a par exemple énoncé aucun objectif en matière de garde des enfants et la Bulgarie n'a fixé, globalement, que très peu d'objectifs.

En outre, chaque État membre fixe ses objectifs selon une méthode propre et les énonce parfois de façon assez discordante. Il est parfois difficile d'estimer le degré d'ambition des objectifs (cf. Chypre) et la manière dont les ressources disponibles leur sont affectées (cf. Bulgarie).

Indicateurs et supervision

Seuls quelques rapports font référence, dans le corps de leur texte, aux indicateurs de Laeken et s'en servent pour mesurer et comparer leurs résultats (pas toujours correctement, par ailleurs). Globalement, on constate que les Rapports nationaux ne font pas un usage homogène des indicateurs et ne les rapportent pas de manière identique.

Ressources, transparence et cohérence

Le réseau maltais est un bon exemple de réseau pour lequel les projets planifiés et énoncés dans le document annexe à leur Rapport national ne témoignent d'aucune corrélation manifeste avec les priorités définies pour l'enfance et la jeunesse.

Aucun Rapport national, ou presque, ne fait clairement état des ressources disponibles et ne les compare à l'étendue des enjeux et des objectifs.

Le réseau français estime que les nouveaux instruments politiques transversaux, soumis à un examen par les pairs au milieu de l'année 2006, auraient pu être davantage mis en avant.

Les réseaux n'ont pas été en mesure de rédiger un rapport homogène sur le calendrier. Peu de rapports établissent une distinction nette entre les mesures déjà en vigueur et les nouvelles mesures. Ils n'indiquent pas non plus si ces nouvelles mesures sont déjà financées et prêtes à entrer en vigueur ou si elles sont simplement prévues.

Supervision et évaluation

L'organisation de ces tâches reste bien en deçà des objectifs. Les activités de supervision s'avèrent beaucoup plus rudimentaires que les activités de consultation relatives à l'ébauche du projet. L'Autriche a tout de même l'intention d'engager des experts indépendants qui l'assisteront dans la production du matériel nécessaire pour le prochain plan et d'impliquer les parties prenantes dans les tâches de supervision et de mise en œuvre.

Dans la plupart des États membres, les tâches de supervision et de mise en œuvre restent superficielles en raison du fait que le PANincl ne détermine pas la politique mais en dresse le rapport. Ceci étant, la consultation relative aux avant-projets permet une certaine évaluation des stratégies et politiques déjà en place.

2.2. Gouvernance et rôle des parties prenantes

2.2.1 Gouvernements nationaux

À l'échelon national, les gouvernements renforcent leur degré de coordination et de consultation, notamment en reconnaissant l'importance d'une prise en compte des données expérimentales dans l'élaboration des politiques. De plus, les réseaux nous rapportent que de nombreux ministres et membres du gouvernement parmi ceux qui furent directement sollicités prennent des engagements et reconnaissent l'importance d'échanger les expériences entre les pays et de faire entendre de nouvelles voix dans le processus politique

Au niveau transnational, les réseaux ne doutent aucunement du bénéfice pédagogique que la plupart des participants ont retiré des missions d'échange entre gouvernements mais s'inquiètent toujours du manque de retombées concrètes de cette expérience sur d'autres parties prenantes, élément indispensable à une stratégie et une politique réussies.

Malheureusement, les réseaux ne sont guère convaincus qu'il existe une implication institutionnalisée des départements non concernés par les PAN dans le processus d'inclusion, voire même d'autres équipes dans le même département. D'après certains réseaux, les rapports qu'écrivent ces petites équipes sont seulement destinés à la consommation interne de la Commission européenne.

Le réseau suédois, parmi beaucoup d'autres, fit remarquer que l'une des faiblesses des PAN est qu'il ne s'agit pas d'un outil de planification nationale, comme initialement prévu : « Le problème est que les PAN ne sont pas des instruments. Ce sont juste des rapports rédigés par quelques fonctionnaires. Si vous voulez vous attaquer à la pauvreté, vous ne le faites pas au travers des PAN. ». Néanmoins, les modèles de parties prenantes se développent et on peut les considérer comme des « proto-institutions ».

D'une manière générale, l'intégration du processus de la MOC n'atteint pas son plein potentiel, même si les gouvernements nationaux en prennent la défense dès qu'on leur propose une quelconque alternative. S'ils ne sont pas prêts à faire plus, ces gouvernements pourraient au moins mettre en œuvre la MOC dans sa globalité.

2.2.2 Le rôle de la Commission européenne

La Commission a joué un rôle très positif dans la promotion des quatre objectifs principaux des PANincl et dans l'évaluation des forces et faiblesses des approches et des résultats obtenus par les différents États membres. Les indicateurs de Laeken ont grandement favorisé l'établissement d'instruments de mesures communs.

Cependant, les ONG du secteur social ont été déçues par de récents développements tels que la rationalisation et le lancement de la Stratégie nationale de réforme. Elles auraient surtout souhaité être consultées plus longuement et ont l'impression que leurs arguments n'ont pas été écoutés. À l'heure où les ONG et les gouvernements nationaux sont pressés d'adopter une approche plus inclusive et participative dans l'élaboration des politiques, il y a matière à améliorer l'ouverture, la transparence et l'accessibilité du processus de gouvernance au niveau européen.

Les ONG du secteur social s'inquiètent également de la volonté réelle de la Commission européenne d'assurer le développement de la Stratégie européenne pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. **Les réseaux souhaiteraient voir de la part des instances dirigeantes de la Commission européenne un soutien plus marqué aux États membres dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté.**

2.2.3 Parlements

Les parlementaires semblent peu concernés, même lorsqu'ils sont invités - peut-être parce que les PAN sont généralement une étude de mesures déjà prises ou décidées, et donc d'un intérêt politique réduit.

L'implication du Parlement européen est également limitée.

A l'aune de l'objectif visé d'influencer la politique et de promouvoir de nouveaux mécanismes institutionnels, un déficit démocratique se creuse, créé par le manque d'engagement des parlements nationaux et du Parlement européen. Il est décevant de constater que, jusqu'à présent, le processus de la MOC n'a pas modifié cet état de fait.

2.2.4 Organisations non-gouvernementales

Certains rapports nationaux évoquent spécifiquement le renforcement du rôle des ONG, mais principalement dans l'optique d'une consultation sur l'inclusion et la prestation de services dans un contexte national. Cependant, aucune ressource n'est dédiée au travail de plaidoyer. La situation générale semble s'être améliorée, et il y a eu des développements positifs dans certains pays où il n'y avait pas eu de consultation avec les ONG lors du précédent PANincl (tel le Portugal, avec l'implication directe du Forum Non Gouvernemental pour l'Inclusion Sociale) – même si dans d'autres états l'implication des ONG a évolué négativement. En Estonie, pour la première fois, des ONG ont pu contribuer à l'élaboration des Plans pour 2006. En Lituanie, le réseau a été consulté en qualité de partie prenante essentielle.

Au sein des États membres, la préparation requiert une moyenne de 2 à 3 réunions de consultation (mais cela varie de 0 à 5). Dans une minorité de pays, ces réunions sont ouvertes à la fois aux partenaires sociaux et aux ONG. D'autres organisent des réunions séparées avec les ONG. Dans un nouvel État membre, le gouvernement national a confié le

rôle de coordinateur et d'interlocuteur des ONG à l'une d'entre elles. Dans les nouveaux États Membres, le processus d'enregistrement des ONG suscite des inquiétudes.

Le Belgique et le Royaume-Uni disposent globalement de mécanismes de consultation relativement solides. La Belgique a mis en place un processus intéressant impliquant de nombreux acteurs. Le monde patronal est resté en marge tandis que d'autres acteurs ont collaboré pendant plus d'un an. Le gouvernement se chargeait d'organiser les réunions et le processus fut ressenti comme une nette amélioration par rapport aux précédents exercices. Les thèmes abordés dans le PAN sur l'exclusion sociale étaient au préalable débattus et choisis par les acteurs.

Au Royaume-Uni, les ONG luttant contre la pauvreté dialoguent régulièrement avec l'équipe en charge de l'exclusion sociale responsable de l'agenda européen sur l'inclusion sociale (le ministère de l'emploi et des retraites). Le principe des réunions est maintenant bien établi et des fonctionnaires d'autres ministères et de la nouvelle Task Force (de lutte) contre l'exclusion sociale y sont invités. Le Royaume-Uni a vu sa proposition de suivi sur la sensibilisation (« *Awareness bid* ») acceptée. L'initiative a financé le processus « Get Heard » (Soyez entendus) de 147 ateliers de travail dans lesquels des gens issus d'organisations de terrain ont discuté de la politique nationale à intégrer au PANincl 2006/2008. Au printemps 2006, un groupe réunissant des parties prenantes a été officiellement créé. Il regroupe différents ministères et représentants de gouvernements décentralisés, municipalités et ONG. D'importantes activités sont prévues pour 2007, comme des séminaires en vue de développer les thèmes pour 2008 et une conférence accueillant des personnes en situation de pauvreté.

Apparemment, les ONG sociales jouissent d'une légitimité accrue de leurs activités de plaidoyer, mais sans que cela se traduise par un plus grand soutien financier. Les nouvelles parties prenantes du type « Réseau d'experts » - qui incorporent des personnes en situation de pauvreté en tant qu'« experts expérientiels » - offrent l'opportunité d'établir des processus de développement de politiques dotés d'un nouveau dynamisme. Sans de tels réseaux délibérants solides (et bien financés), les gouvernements pourraient être réticents à l'idée de combler le manque de connaissances de l'opinion publique sur le phénomène de la pauvreté et à tenter d'obtenir sa « permission » pour mettre en place de meilleures mesures pour la combattre.

2.2.5. Le rôle du secteur communautaire et des personnes en situation de pauvreté

Les pays scandinaves mentionnent l'existence de Conseil d'utilisateurs au niveau local mais n'en définissent pas clairement le fonctionnement dans le cadre du processus lié au PANincl. **En règle générale, on note peu d'implication, encore moins de manière régulière, de personnes en situation de pauvreté dans la préparation nationale**, exceptions faites (entre autres) de la Belgique et du Royaume Uni dans une moindre mesure. Au Luxembourg, une « table ronde » organisée par EAPN a permis à des personnes en situation de pauvreté de s'exprimer. A Malte, un questionnaire de consultation a été publié ; toutes les parties prenantes ont été spécifiquement consultées et les activités annoncées dans toute la presse dominicale. EAPN Malte a consulté les utilisateurs de services – ils ont eu recours au 5ème questionnaire pour les personnes en situation de pauvreté et ont interrogé 90 utilisateurs de services (p.33).

Certains États membres ont tiré grand parti de la conférence européenne des personnes en situation de pauvreté et mettent au point des modèles nationaux. Il paraît important de considérer cette occasion européenne unique comme un modèle de pratiques à suivre et d'encourager son adoption au niveau national.

2.2.6 Gouvernement régional et municipalités locales

Certains États membres (tels la Finlande ou l'Allemagne) tentent de renforcer la relation central-local et de réformer (à l'instar du Danemark) l'organisation du gouvernement local afin d'améliorer l'égalité d'accès aux services.

Dans plusieurs nouveaux États membres, comme la Lettonie et la Hongrie, il existe des modèles de consultation poussée entre le centre et les régions, surtout dans le cadre de la stratégie d'inclusion. La Hongrie fait des efforts évidents de coordination des politiques ; les services sociaux y sont d'ailleurs tenus de rapporter tous les deux ans l'avancement de leurs stratégies de planification.

Cependant, la conclusion du rapport EAPN sur le PANincl 2005 selon laquelle le processus met à jour les difficultés de coordination nationale entre les différents niveaux de gouvernement reste d'actualité.

La production d'un plan national cohérent pose toujours des difficultés pratiques. En effet, les mécanismes institutionnels (interministériels et entre le gouvernement national et les autres niveaux de gouvernement) et la société civile présentent souvent des lacunes. Les mesures adoptées par le gouvernement central en matière de contrôle budgétaire et de réalisation des objectifs n'ont pas nécessairement un impact positif sur la vie des personnes en situation de pauvreté.

Les gouvernements locaux – les principaux responsables de la mise en oeuvre des politiques de lutte contre la pauvreté – doivent être impliqués au plus haut niveau et de manière cohérente afin que leur expérience influence positivement l'élaboration des politiques. Cependant, dans le cadre de la MOC, les gouvernements centraux et locaux sont trop peu incités à faire des efforts déterminés en vue de collaborer aux PANincl. Les gouvernements locaux en avaient déjà fait état au début du processus PANincl, sans pour autant être entendus.

2.3 Impact de l'engagement sur le processus – l'expérience des réseaux EAPN

Bon nombre de réseaux ont fait du PANincl une priorité de leur programme de travail, y ont consacré beaucoup de temps et de ressources. Au rang des bénéficiaires, la plupart des réseaux citent la plus grande prise au sérieux dont ils font l'objet pour ce qui est de la consultation, l'expertise et la capacité à faire entendre la voix des personnes en situation de pauvreté. Même si, d'une part, les réseaux EAPN se réjouissent de constater que les ONG sont mieux prises en compte dans l'ébauche du Plan d'action national, ils déplorent, d'autre part, que les personnes en situation de pauvreté n'y soient pas impliquées au même titre. Ils sont également peu satisfaits des mécanismes d'engagement relatifs au suivi.

Les réseaux ont le sentiment que la participation des ONG dans d'autres parties des Rapports nationaux ou dans le PNR – qui, dans le chef de la participation des parties prenantes, n'apparaît pas comme un « processus » – a été trop discrète. La rationalisation n'a cependant pas toujours été d'une grande aide, et a d'ailleurs compromis une participation plus intense des parties prenantes. Pour ce qui est de l'engagement simultané dans le processus social unique, les réseaux ont remarqué un manque de volonté d'une part, et un manque de moyens d'autre part.

Le processus de la MOC a conféré aux réseaux de lutte contre pauvreté une légitimité qui leur permet d'exercer une pression sur les mesures adoptées. Quant à l'impact de la MOC sur les mesures de lutte contre la pauvreté, les réseaux ont remarqué que les gouvernements mettaient en place des programmes d'apprentissage transnationaux, mais n'ont recensé que peu de mesures positives et innovantes.

Tous les réseaux n'évaluent pas de la même manière la valeur ajoutée de leur participation au processus. Alors que le réseau des Pays-Bas n'a pas modifié ses priorités, le réseau irlandais, qui avait pourtant déployé de nombreux efforts en faveur du PANincl, remet à présent en cause la valeur de son engagement, las de constater que la consultation relative au contenu du plan n'a pour l'instant produit aucun résultat. De son côté, le réseau lituanien a vu toutes les mesures qu'il avait avancées être intégrées dans le plan. Reste encore à éclaircir la teneur de ces propositions politiques : portent-elles sur la pauvreté ou sur le rôle des ONG actives dans la lutte contre la pauvreté ? Le réseau britannique est parvenu à inscrire la problématique de la pauvreté des travailleurs à l'ordre du jour du gouvernement. Certains indices portent désormais à croire que des mesures pourraient être promulguées à cet égard, bien qu'elles n'apparaissent pas au chapitre « Inclusion » de leur Rapport national.

Bon nombre de réseaux œuvrant en faveur de la MOC ont pris cette initiative sans bénéficier d'un accroissement substantiel de leurs ressources. Cela va à l'encontre de l'engagement continu au niveau européen de favoriser la bonne gouvernance et la participation. Les gouvernements nationaux et les institutions européennes devraient reconnaître cet état de fait. **Une reconnaissance européenne et nationale du rôle des parties prenantes engagées dans ce processus permettrait l'inclusion de mécanismes institutionnels plus stricts d'ici 2010. Ces mécanismes constitueraient un atout pour le PANincl et les États membres, et renforceraient la capacité de l'UE à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.**

CHAPITRE 3: LES MESSAGES ET PROPOSITIONS CLÉS D'EAPN SUR LA MOC « PROTECTION SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE »

Messages clés

L'objectif clé de l'éradication de la pauvreté perd du terrain

Le thème de la pauvreté n'est plus présenté comme un défi à part entière. Son champ d'application se limite trop souvent à la réponse aux besoins de certains groupes cibles, à la

pauvreté des enfants et l'inclusion active. Même s'il s'agit là de domaines essentiels, ils n'ont cependant pas l'ambition d' « avoir un impact décisif sur la pauvreté », pour citer un objectif énoncé à Lisbonne en 2000. EAPN craint que ce glissement terminologique (abandon du terme « pauvreté » au profit des expressions « pauvreté des enfants » ou « inclusion active ») ne reflète une vision plus étroite du concept de la pauvreté et un délaissement de la démarche universelle et préventive de lutte contre la pauvreté et promotion de l'intégration. Certaines mesures demeurent trop vagues et ne sont pas véritablement à même de répondre aux préoccupations exprimées par les personnes en situation de pauvreté. En définitive, EAPN nourrit le sentiment que les mesures promulguées ne sont pas à la hauteur de la nature, de l'envergure et de la gravité des problèmes répertoriés.

Ne pas perdre la pauvreté de vue : survivre dans un contexte politique défavorable

La stratégie révisée de Lisbonne a déterminé la direction générale de la politique européenne dont l'influence se fait ressentir sur les décisions politiques, y compris les mesures de lutte contre la pauvreté, et dont les mots d'ordre seraient « compétitivité », « emploi », « respect du pacte de stabilité et des critères d'union monétaire ». Aux yeux d'EAPN, ce nouvel ordre du jour mériterait de faire l'objet d'un débat à l'aune des retombées qu'il pourrait avoir sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale a un impact sur la politique nationale de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'inclusion

La direction politique imprimée au niveau européen a un impact important. La MOC appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale a donné un élan positif à la **gouvernance**, l'échange transfrontalier d'informations et l'analyse des défis à relever. Elle a également eu quelques retombées sur la formulation de politiques stratégiques nationales dont bon nombre de réseaux ont salué les priorités énoncées. La programmation des Fonds structurels a une influence significative sur les mesures en matière d'emploi et de formation mais est peu utilisée directement pour lutter contre la pauvreté.

Parallèlement, la tendance croissante à ne fixer que des priorités restreintes à l'échelon européen est source de préoccupations. Les priorités définies à l'échelon européen, guidées par les idées maîtresses de « croissance et emploi » ont parfois supplanté d'autres problématiques nationales antérieures ou plus sérieuses. Une telle approche soulève des inquiétudes au sein d'EAPN dès lors qu'elle freine la capacité de chaque pays à développer une démarche globale visant à éliminer la pauvreté.

La rationalisation : un message contradictoire

La procédure de rationalisation a été introduite sans avoir mené la moindre consultation auprès des parties prenantes ni tenu compte des préoccupations exprimées par les États membres qui s'étaient engagés en faveur d'un processus PANincl distinct. Cette stratégie rationalisée aurait nécessité une relance vigoureuse de la MOC mais celle-ci n'a jamais vu le jour. EAPN craint que le volet « inclusion sociale » ne fasse plus l'objet de la même attention dans les Rapports nationaux et y perde de son contenu. Une telle situation s'explique vraisemblablement par le manque de marge de manœuvre et de temps dont disposent les États membres lors de la définition des priorités. En outre, le processus de rationalisation ne cible pas suffisamment la problématique de la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à présent, il ne s'est pas révélé entièrement efficace pour lutter contre la nature **multidimensionnelle** de la pauvreté. Les derniers changements survenus à l'intérieur du processus pourraient donner à penser qu'il est trop tôt pour en évaluer l'impact. Mais alors que l'engagement en faveur de la

lutte contre la pauvreté ne date pas d'hier, les signes d'une éventuelle amélioration restent trop rares à l'échelon européen.

Le processus de rationalisation visait également à conférer davantage de poids à un pilier social à la fois solide et autonome dans la stratégie de **Lisbonne**. EAPN constate que peu de progrès ont été accomplis dans le rééquilibrage entre les politiques économiques, sociales et d'emploi. La méthode du « **feeding in** » a été poursuivie à un degré tel que, désormais, les processus sociaux semblent faire partie de la sphère économique et lui être subordonnés. Les États membres, dans la formulation de leur politique économique et d'emploi sont encore loin de recourir au « **feeding out** » pour s'attaquer à la problématique de l'inclusion sociale. Les instruments développés à cet égard par les institutions européennes n'ont d'ailleurs pas permis l'enclenchement de ce processus.

Les groupes à risques : répondre de manière globale aux problématiques essentielles

La pauvreté des enfants figure parmi les premières préoccupations de l'Europe actuelle et requiert une action urgente. À juste titre, la MOC en a fait son cheval de bataille. Pour autant, même si EAPN pense que ce thème doit faire l'objet d'un traitement spécifique, elle n'en est pas moins convaincue qu'il doit s'inscrire dans une démarche intégrant la problématique de la pauvreté des familles. Pour relever ce défi, il faudra également s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et à la question des droits, sans se contenter d'adopter une approche purement comportementaliste.

EAPN souhaite qu'une stratégie capable de répondre aux besoins de tous les groupes à risques voie le jour et qu'une plus grande attention soit portée aux problèmes des minorités ethniques, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Au même moment, une telle démarche serait contraire à la poursuite d'une approche plus globale, axée sur la qualité de vie de *toutes* les personnes en situation de pauvreté.

Inclusion active et élimination de la pauvreté : deux concepts distincts

EAPN se montre méfiante à l'égard des solutions avancées dans les Rapports nationaux et privilégiant, bien souvent, le volet « offre » du marché de l'emploi. L'éradication de la pauvreté ne passe pas exclusivement par l'emploi et, dans certains cas, le travail ne suffit pas à sortir les individus de la pauvreté. La qualité de l'emploi, la capacité d'absorption du marché de l'emploi, des **revenus** ou des indemnités **adéquats** et l'accès aux services sont des thèmes sur lesquels les rapports n'insistent pas suffisamment.

Les carences des instruments politiques actuels dans la lutte contre la pauvreté

Pour que la MOC puisse apporter une solution adéquate à la problématique de la pauvreté, elle devra établir des liens avec d'autres instruments et processus politiques, non seulement les politiques économiques (politique monétaire, réductions d'impôts, marché unique), mais aussi les droits sociaux, la garantie d'un revenu adéquat tant pour les individus actifs sur le marché du travail que les autres, l'application de mesures anti-discriminatoires, la promotion de politiques multidimensionnelles (ex. : politique de la famille), l'accès à des services gratuits pour les individus qui se trouvent dans le besoin (les co-paiements et les frais d'utilisation constituent une barrière dans l'accès aux services). En outre, ni l'opinion publique ni les médias ne sont suffisamment sensibilisés à l'existence de la MOC et ne peuvent dès lors pas lui apporter un soutien adéquat.

La gouvernance et la MOC

Bien que trop peu d'efforts soient déployés en faveur d'une plus grande participation dans les autres aspects du processus de rationalisation européen, les développements remarquables au niveau de la **gouvernance** des PANincl ont été positifs. Les ONG sociales et les personnes en situation de pauvreté bénéficient donc d'une plus grande légitimité lorsqu'elles expriment leur opinion. Il semble néanmoins que la participation soit davantage encouragée dans les activités d'analyse des enjeux plutôt que dans celles de définition des priorités et des mesures. Une **coopération intergouvernementale**, dans laquelle les ONG nourrissent beaucoup d'espoirs, a vu le jour dans de nombreux pays. Par contre, le degré d'engagement des parlements et des instances sous-nationales n'est pas aussi satisfaisant.

Les propositions d'EAPN pour renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté dans l'UE

Réinscrire la pauvreté à l'ordre du jour de l'UE !

- Le **Sommet de printemps 2007** et, par conséquent, le Rapport conjoint sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale doivent reconnaître les risques que comporterait toute perte de vue du thème de la pauvreté et réaffirmer la nécessité **d'agir avec fermeté en faveur de l'éradication de la pauvreté**.
- La terminologie centrée autour de l'« éradication de la pauvreté » doit à tout prix être préservée et n'être en aucun cas édulcorée par le recours à des termes tels qu'« inclusion active ». Quand bien même cette méthode pourrait avoir un impact positif sur les méthodes actuelles d'activation, elle ne peut être assimilée à une politique spécifique d'inclusion sociale et d'éradication de la pauvreté.
- Recentrer l'attention sur la pauvreté en soulignant les **attributs distinctifs** du PANincl dans le contexte de la MOC rationalisée et, plus globalement, de l'agenda de Lisbonne.
- Promulguer des mesures plus efficaces en vue de **lutter contre la pauvreté** sur tous les fronts.
 - Renforcer l'**étude** du phénomène de la pauvreté et appuyer de nouvelles activités de recherche sur les causes structurelles de la pauvreté.
 - Transposer les **bonnes pratiques** de manière plus efficace : puiser des connaissances dans les pays peu touchés par la pauvreté.
 - Maintenir un juste milieu entre la poursuite, à l'échelon européen et national, de démarches **globales** et ciblées.
 - Faire mieux que les gouvernements là où s'arrêtent leurs actions (*mise en œuvre complète des instruments actuels*)

La MOC rationalisée est un instrument stratégique efficace que l'on veillera à renforcer

- Évaluer, à l'échelon européen, l'**impact** de la rationalisation sur l'attention accordée à la pauvreté.
- Veiller à ce que les acteurs institutionnels (Comité de protection sociale, Commission) se comportent comme les véritables « gardiens de l'inclusion sociale » lors de la définition des politiques UE.

- Créer, au sein de la **Commission**, un groupe de travail « pauvreté » plus structuré et transversal où les ONG pourraient exercer un rôle.
- Remanier le PANincl en un instrument de **planification** national.
- Mener une consultation lors de la préparation du **Rapport conjoint** sur la protection sociale et l'inclusion sociale et revaloriser le statut de ce document. Faire en sorte qu'il contienne des **recommandations** et messages clairs sur la manière dont les Rapports nationaux pourraient mieux répondre aux enjeux et objectifs énoncés par l'UE. Il est vivement souhaité qu'à l'échelon européen les **parties prenantes** participent à la préparation de ce rapport.
- Ne pas négliger les **priorités** établies dans les Rapports conjoints précédents et les Conclusions du Conseil EPSCO (sur l'accès au logement, les sans-abri, la fourniture de services de qualité, la discrimination, les minorités ethniques, les migrants, etc.) : elles restent d'une importance capitale. L'UE ne pourra se doter d'un programme d'inclusion sociale équilibré qu'à partir du moment où elle sera capable de sauvegarder ces priorités et de mettre en place une démarche globale et multidimensionnelle.
- Veiller à ce que les Rapports nationaux répertorient les mesures qu'ils adopteront en vue d'évaluer l'**impact** des stratégies.
- Renforcer la gouvernance et l'intégration des questions liées à la pauvreté et l'inclusion sociale dans les volets « **santé** » et « **retraites** » de la MOC rationalisée.
- Consolider les mécanismes institutionnels afin que les **parlements**, l'ensemble des parties prenantes concernées et les personnes en situation de pauvreté soient impliqués au niveau national et européen.
- Mettre en place des plans d'action **locaux** et des examens par les pairs dans le cadre de la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale.
- Organisation d'une conférence « **gestion de l'héritage** » en 2008.

Renforcement des processus et des mesures de lutte contre la pauvreté

- Mise en place de **mécanismes** consolidés afin de rapprocher le processus d'inclusion de la MOC aux autres processus sociaux, économiques et financiers (organisation de réunions conjointes pour traiter des principaux rapports, définition de calendriers précis et coordonnés).

- Révision de la stratégie de **Lisbonne** afin de garantir une contribution bilatérale, redressement du déséquilibre entre le *feeding in* et le *feeding out* (enrichissement mutuel) sur la pauvreté et l'inclusion sociale grâce à l'optimisation et la mise en œuvre de mécanismes institutionnels, de méthodes de rapport et d'évaluation.
- Intégration de la participation des **parties prenantes** à toutes les phases de développement de la MOC et de la stratégie de Lisbonne, tant à l'échelon national et sous-national qu'europpéen.
- Introduction de mesures et engagements **contraignants** en vue d'appuyer le processus d'inclusion sociale. On prêtera une attention toute particulière à l'application de « cadres horizontaux » garants des normes sociales, à l'introduction d'un **revenu adéquat** propice à un cadre de vie digne, à un accès égalitaire à des **services** de qualité abordables (services sociaux et services d'intérêt général).
- Les dépenses engagées par les **Fonds structurels** et le nouveau programme **PROGRESS** cibleront spécifiquement la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale et pas uniquement sous l'angle du « *feeding in* » ou de la stratégie pour la croissance et l'emploi.

Intensifier la communication et la visibilité de la MOC dans le domaine social

- Lancer une **stratégie** européenne en vue de sensibiliser l'opinion publique au thème de la pauvreté et encourager un débat collectif.
- Ouvrir dans les États membres des **bureaux** d'informations sociales auprès de différentes ONG engagées dans le volet social de la MOC.
- Créer, à l'intention des **médias** et du secteur de la communication, un « baromètre de la pauvreté » attractif.
- Approfondir la **Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté** – multiplication et consolidation des conférences nationales rassemblant les personnes en situation de pauvreté.
- Orienter la **Table ronde** européenne sur la pauvreté vers une évaluation du PANincl et une planification à long terme. Opérer un rapprochement entre la Table ronde et les processus politiques.

