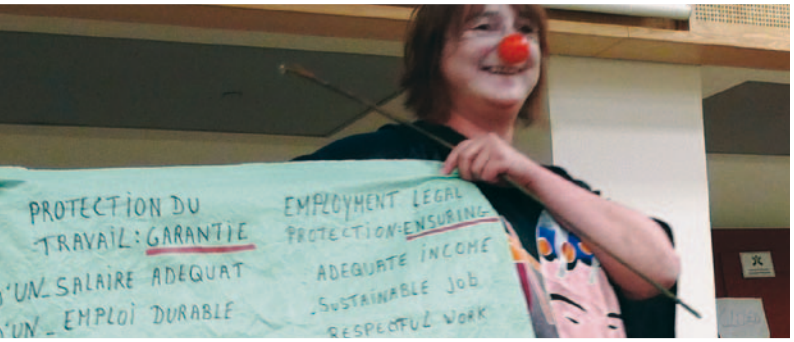
Inclusion Active
EN FAIRE UNE RÉALITÉ



Brochure d'EAPN: la politique en pratique

Elaborée par les groupes de travail d'EAPN (Inclusion sociale, Emploi et Fonds structurels)

EAPN
RÉSEAU EUROPÉEN ANTI PAUVRETÉ

Inclusion Active

En faire une réalité

Brochure d'EAPN: la politique en pratique

Elaborée par les groupes de travail d'EAPN

(Inclusion sociale, Emploi et Fonds structurels)

Remerciements

Cette publication a été réalisée conjointement par les trois groupes de travail d'EAPN (Inclusion sociale, Emploi et Fonds structurels) et l'équipe chargée des politiques au sein du Secrétariat d'EAPN. Les chapitres 1, 2 et 5 ont été rédigés par Sian Jones, les chapitres 3 et 6 par Vincent Caron et le chapitre 4 par Amana Ferro, en consultation avec chaque groupe de travail selon la thématique abordée. Cette publication a été coordonnée par Sian Jones, coordinatrice de politiques chez EAPN et produite par Nellie Epinat, Chargée de communication chez EAPN, avec le soutien de Rebecca Lee, assistante en communication.

Les études de cas nationales ont été fournies par:

Verena Fabris, Judith Pühringer et Michaela Moser – EAPN Autriche; Ludo Horemans et Stephan Backes – BAPN (EAPN Belgique); Maria Jeliazkova – EAPN Bulgarie; Katarina Klamkova – EAPN République Tchèque; Per Larsen – EAPN Danemark; Reinhard Kuehn – EAPN Allemagne; Graciela Malgesini – EAPN Espagne; Kirsi Väätämöinen, Leina Veikkola, Unto Ahvensalmi et Juha Mikkonen – EAPN Finlande; Bruno Groues – EAPN France; Candy Murphy et Karen Kiernan – EAPN Irlande; Jurgita Kupryte – EAPN Lituanie; Alida Smeekes – EAPN Pays-Bas; Laila Wolles et Dag Westerheim – EAPN Norvège; Johannes Jorgensen – EAPN Suède; Peter Kelly, Eddie Follan et Ray Phillips – EAPN Royaume-Uni; Mafalda Leal – Eurochild; Clotilde Clark-Foulquier – Eurodiaconia; Liz Gosme et Michel Mercadie – FEANTSA.

Cette publication a fait l'objet d'un soutien financier dans le cadre du Programme communautaire pour l'Emploi et la Solidarité sociale PROGRESS (2007–2013).

Ce programme est géré par la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la Commission européenne. Il a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels que décrits dans l'Agenda Social, et ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme s'étend sur 7 ans et s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles d'aider au développement d'une législation et de politiques pertinentes et efficaces dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, à travers l'Union européenne des 27, les pays de l'AELE/EEE ainsi que les pays candidats et pré-candidats à l'adhésion.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'Union européenne qui soutient les engagements des États membres. PROGRESS sera mis en oeuvre pour:

- la production d'analyse et conseil concernant les politiques publiques relevant de PROGRESS;
- le suivi de la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes relevant du domaine de PROGRESS et le partage d'information;
- la promotion du transfert de politiques, de l'apprentissage et du support mutuel au sein des États membres concernant les objectifs et priorités;
- le relais des points de vue des parties prenantes et plus largement de la societé.

Pour plus d'information voir: *http://ec.europa.eu/progress*

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement la position de la Commission européenne.

Table des matières

1/ Introduction: qu'entend-on par "Inclusion active"? 7

2/ Le revenu minimum comme base de l'Inclusion active 13

3/ L'accès à des services de qualité 25

4/ Emploi: l'accompagnement vers un emploi décent 41

5/ Utiliser les Fonds structurels 55

6/ Mettre en place des approches intégrées 69

7/ Conclusions 81

8/ Bibliographie et documents utiles 83

Introduction: qu'entend-on par "Inclusion active"?

01

Définition

L'Inclusion active est une stratégie mise au point par la Commission européenne dans le but d'aider les personnes en situation d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à se rapprocher d'un emploi décent, ou pour le moins à gagner en confiance et à acquérir les compétences nécessaires pour participer plus activement au sein de leurs communautés. La stratégie a pour but de "*faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale*."[1]

L'intérêt de l'Inclusion active est qu'il s'agit d'une stratégie intégrée, reposant sur trois axes qui, s'ils sont reliés entre eux, gardent leur indépendance: un complément de ressources adéquat (un revenu minimum adéquat), l'accès à des services de qualité et un accompagnement vers des emplois de qualité par le biais de marchés du travail inclusifs. Cette stratégie intégrée et globale prend ses racines dans les droits fondamentaux et propose une passerelle intégrée qui pourrait créer les moyens de contrer sur la durée la pauvreté, de l'exclusion et du chômage de longue durée.

Une réponse à l'accroissement de la pauvreté et de l'exclusion?

Si, en 2000, le Conseil de Lisbonne s'est engagé à avoir "*un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté",* peu de résultats ont été engrangés depuis lors. En 2008, 16,5% de la population, soit 81 millions de personnes dans l'UE (27 Etats membres), étaient menacés par la pauvreté,[2] ce qui ne représentait pas une baisse significative des taux de pauvreté par rapport à 2000. 1 personne sur 5 vit dans un logement de qualité insuffisante, 20% des enfants connaissent la pauvreté et le taux des décrochages scolaires s'élève à 15%. En fait, on a constaté, dans de nombreux pays, une augmentation de la pauvreté. La réponse de l'UE, depuis 2005, a été de se recentrer sur "la croissance et les emplois", dans l'hypothèse qu'une croissance économique accrue et l'emploi déboucheraient automatiquement sur moins de pauvreté ou d'exclusion. Cependant, dans la réalité, rien de cela ne s'est avéré.

En 2010, l'UE a lancé la "Stratégie Europe 2020", succédant à la Stratégie de Lisbonne, dans le but de créer une croissance intelligente, verte et inclusive. Pour la première fois, était fixé un objectif chiffré spécifique visant à réduire de 20 millions d'unités d'ici 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale, sur base de trois indicateurs (risque de pauvreté, grave privation matérielle et ménages sans emploi ou à faible intensité de travail).[3]

Dans ce contexte, la Stratégie d'Inclusion active devrait être considérée comme un instrument essentiel pour réaliser l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté et constituer une approche intégrée de prévention et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion, contribuant à une Europe plus équitable apportant de la prospérité à tous et à toutes.

En route vers l'Inclusion active

Le respect de la dignité humaine est un principe fondateur de l'Union européenne, qui se reflète dans les objectifs de promotion du plein emploi et du progrès social, de lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations et de promotion de la justice sociale et de la protection sociale. Le Traité donne également à l'UE un rôle clé à jouer pour soutenir et compléter les activités nationales d'intégration des personnes exclues du marché du travail. Cependant, les progrès réalisés dans la lutte contre l'exclusion dans l'UE ont été, en réalité, lents. En 1992, le Conseil des Ministres, dans sa Recommandation 92/441/EEC du 24 juin, s'accordait sur la nécessité de garantir des ressources suffisantes et une assistance sociale pour tout le monde dans l'UE. En conséquence, la majorité des Etats membres se sont dotés de régimes nationaux statutaires de revenu minimum (à l'exception de l'Italie, de la Grèce et de la Hongrie dans l'UE, et de la Norvège). Cependant, si les régimes permettent de réduire les difficultés, ils ne parviennent pas, pour la plupart, à sortir les populations de la pauvreté.

1. Communication de la CE (C(2008)5737) sur l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail, 3 octobre 2008.
2. Taux de risque de pauvreté défini à 60% du revenu national médian disponible.
3. Voir les conclusions du Conseil européen, 17 juin 2010.
4. MOC sociale est l'abréviation d'une méthode européenne d'auto-gouvernance douce connue sous les termes de Méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale. L'avenir de la MOC sociale (sous une forme renforcée) est en cours de discussion, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et de la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté. Le CPS a mis en place un groupe ad hoc et a adopté le 12 mai 2011 son avis, qui devait ensuite être adopté par le Conseil EPSCO de juin. La Commission européenne publiera à l'automne 2011 un rapport d'évaluation des propositions.
5. EC Communication (COM(2007)620) Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'Inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Depuis 2000, par le biais de la Méthode ouverte de coordination[4], les Etats membres ont adopté des objectifs communs et une liste d'indicateurs, tout en se dotant de Plans d'action nationaux (Inclusion) et de rapports stratégiques sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale, dans le but de promouvoir l'accès aux droits, aux ressources et aux services. Toutefois, les résultats engrangés sont loin d'être suffisants. En 2005, la Commission, dans son nouvel Agenda social (2005-2010), disait son intention de mettre en place une "*initiative communautaire sur les régimes de revenu minimum et l'intégration des personnes exclues du marché du travail*" (CE 2005). En 2006, la Commission[5] présentait ses premières idées sur l'Inclusion active. Elle y voyait un mélange de trois éléments centraux reposant sur l'offre d'une garantie de revenus adéquats, l'accès à des services de qualité (plus précisément de services sociaux) et des passerelles vers l'emploi. En 2007, la Commission européenne a organisé une consultation sur l'efficacité de cette nouvelle approche. De nombreuses réponses lui sont parvenues, venant d'un large éventail de parties prenantes, dont EAPN et d'autres organisations de lutte contre la pauvreté, actives aux niveaux national et européen. Sur base de ces résultats, elle a ensuite adopté la Recommandation sur l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail (C(2008)5737), que les ministres européens en charge des Affaires sociales ont eux-mêmes adoptée en décembre 2008[6]. Le Parlement européen a également alimenté le processus, par le biais d'un rapport et d'une résolution soutenant l'Inclusion active (rapporteur: l'eurodéputée Jean Lambert (Verts/EFA)), approuvés en mai 2009[7]. Une fois la stratégie lancée, la plupart des ONG et des organisations de terrain y ont vu un pas en avant dans la lutte contre la pauvreté, dans une approche basée sur les droits humains.

L'Inclusion active et la Stratégie Europe 2020

Depuis 2009, l'UE s'est lancée dans la mise en œuvre de la Stratégie d'Inclusion active tandis que la Commission européenne se chargeait de l'évaluation de son application dans les Etats membres. Une première étape a été franchie en 2010 avec l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. A l'occasion de la conférence inaugurale de l'Année, à Madrid en janvier 2010, le Président de la Commission, M. Barroso, soutenait avec force l'idée que l'Inclusion active avait un rôle à jouer dans la future stratégie de l'après-Lisbonne. La Stratégie Europe 2020[8], dans sa version adoptée par le Conseil en juin 2010, a fait de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale une de ses cinq priorités, tout en adoptant un objectif chiffré visant à sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté à l'horizon 2020 (sur base de 3 indicateurs: risques de pauvreté, privation matérielle et ménages sans emploi ou à faible intensité de travail). La stratégie confirmait le rôle clé de l'Inclusion active, notamment dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté,[9] où elle figure comme l'un des domaines thématiques prioritaires à suivre, l'engagement étant pris de publier en 2012 une Communication évaluant sa mise en œuvre. Le soutien du Comité de Protection Sociale (CPS) et du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO) à la consolidation de la MOC sociale comme le "visage de l'Europe sociale" dans leur Avis de mai 2011[10], reprenant qui plus est les principales demandes d'EAPN[11], donne plus de poids à l'Inclusion active en tant que domaine ciblé par les objectifs communs.

La valeur ajoutée de l'Inclusion active

"J'ai une amie qui a la cinquantaine. Elle était au chômage depuis dix ans et a fini par sombrer dans la dépression. Un jour deux personnes de l'agence pour l'emploi sont venues la voir. Ils l'ont aidée à écrire une demande d'emploi et lui ont expliqué comment se présenter à un employeur potentiel. Au bout d'un moment, elle a fini par craquer: "cela fait dix ans que j'entends la même rengaine. Je ne le supporte plus. Je me sens totalement détruite."

(S. de Suède)

6. Communication de la CE (COM(2008)5737) sur l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail, 3 octobre 2008.
7. Résolution du PE (2008/2355/INI), *Inclusion active des personnes exclues du marché du travail*, 6 mai 2009.
8. Communication de la CE (COM (2010) 2020 final): *Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente durable et inclusive*, 3 mars 2010.
9. Communication de la CE (COM (2010) 0758 final: *Plateforme européenne phare contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 16 décembre 2010.
10. L'avenir de la MOC sociale (sous une forme renforcée) est en cours de discussion, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et de la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté. Le CPS a mis en place un groupe ad hoc et a adopté le 12 mai 2011 son avis, qui devait ensuite être adopté par le Conseil EPSCO de juin. La Commission européenne publiera à l'automne 2011 un rapport d'évaluation des propositions.
11. *Contribution d'EAPN sur le rôle de la MOC sociale dans la Stratégie Europe 2020*, avril 2011.

La plupart des personnes vivant en situation de pauvreté aimeraient travailler. Trouver un emploi décent assorti d'un salaire convenable peut changer la vie – en procurant un revenu stable et les moyens de faire vivre sa famille dans la dignité, tout en recréant l'inclusion sociale et en permettant de reconstituer des réseaux sociaux. Or, la réalité est bien autre pour un grand nombre de personnes qui souhaitent travailler, mais ne trouvent aucun emploi décent, ou qui sont piégés dans des emplois précaires et trop mal rémunérés. 8% des travailleurs dans l'UE vivaient en 2008 sous le seuil de pauvreté, avant même que la crise ne nous frappe. D'autres sont confrontés à des obstacles insurmontables dans leur quête d'un emploi et à un manque flagrant de services d'accompagnement (conditions de logement médiocres, insuffisance des services de garde des enfants ou de transport), ou sont victimes de discriminations lorsqu'ils sollicitent un emploi. Pour d'autres, un emploi n'est pas une solution réaliste: il s'agit plus particulièrement de personnes âgées ou retraitées, de personnes souffrant de graves problèmes de santé ou handicapées, d'enfants ou de personnes devant s'occuper de proches à leur charge. Qui plus est, trouver un emploi est loin d'être simple lorsque l'on a quitté depuis longtemps le marché du travail. Le manque de confiance en soi, la désespoir, des problèmes de santé mentale, la perte des compétences interpersonnelles, sont autant d'obstacles à surmonter, pour autant que des emplois de qualité se trouvent réellement au bout du chemin.

Si un emploi décent peut être une porte de sortie de la pauvreté, il ne peut remplacer le droit à vivre dans la dignité, indépendamment de la situation professionnelle de la personne concernée. Dans sa Recommandation, la Commission confirme *"reconnaître le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine."* En présence de niveaux de revenu minimum trop bas ou précaires, les difficultés et le sentiment de désespoir s'aggravent, rendant difficile l'acte de participer ou de rechercher un emploi. La pauvreté n'est pas que monétaire, elle vient également de l'impossibilité d'accéder à des services décents, comme un logement convenable, l'enseignement ou les soins de santé, ou de participer à la vie sociale, culturelle et politique de nos communautés.

Plus important, il s'agit du **droit à être traité comme un être humain, comme une personne dotée de droits, d'une valeur propre, d'un potentiel et de compétences, plutôt que comme un simple instrument de l'économie**.

Mettre en œuvre l'Inclusion active

Au niveau de l'UE, d'importants résultats ont été engrangés, notamment dans le dossier des indicateurs de suivi des approches intégrées. En 2009, le réseau Eurocities a mis en place cinq observatoires des collectivités locales sur l'Inclusion active (*Local Authority Observatories on Active Inclusion ou LAO*), par le biais de son projet sur "les villes et l'Inclusion active", qui a été l'occasion d'un apprentissage mutuel et d'une analyse des liens entre politiques locales, nationales et européennes d'Inclusion active.[12] Plusieurs révisions par les pairs, qui prévoyaient un moment d'échanges mutuels et d'apprentissage dans le cadre du processus européen de la MOC sociale, ont porté sur le concept de l'Inclusion active et se sont concentrées sur des groupes cibles et des obstacles précis.[13] La Commission européenne envisage de publier une prochaine Communication sur la mise en œuvre de la Stratégie d'Inclusion active, dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Des résultats ont également été engrangés au niveau de l'UE dans les piliers des services et du revenu minimum (Voir chapitres 3 et 4).

Malheureusement, les avancées au niveau national restent trop limitées.[14] Si la méconnaissance et le manque de visibilité du concept constituent un obstacle évident, c'est l'**absence d'engagement politique** de la part de l'UE et des Etats membres qui apparaît comme le facteur principal de cet échec. Le Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale notait déjà que, si la plupart des Etats membres avaient identifié l'Inclusion active dans la liste de leurs priorités, ils continuaient à aborder de manière séparée les dossiers d'un marché du travail inclusif, de l'accès à des services de qualité et d'un revenu adéquat.[15]

12. Voir Rapport, études de cas et procès-verbaux de séminaires sur le site d'Eurocities: www.eurocities-nlao.eu
13. Voir site de la Commission sur les révisions par les pairs: www.peer-review-social-inclusion.eu
14. Voir évaluation par EAPN: *Assurer la sécurité, donner de l'espoir: évaluation par EAPN des plans d'action nationaux 2008-11*, 2008.
15. Commission européenne: rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, 2009.

L'Inclusion active comme réponse à la crise

Dans le même temps, l'impact de la crise économique et financière a continué à aggraver les situations de pauvreté et les difficultés. D'après l'enquête Flash de l'Eurobaromètre[16] de mai 2010, 75% des personnes vivant dans l'UE estimaient que la pauvreté avait augmenté au cours de l'année précédente dans leur propre pays. 20% éprouvaient des difficultés à payer leurs factures, tandis que 30% ne parvenaient pas à payer leurs soins de santé. Le taux de chômage devrait grimper à 10%, avec un taux de chômage de longue durée atteignant les 3%.[17] Il est prévu que ces taux poursuivent leur progression vers le haut, les Etats membres appliquant pour la plupart des mesures d'austérité qui privilégient les diminutions des dépenses publiques par une réduction des indemnités et des services publics. Dans son rapport 2010 sur l'impact social de la crise, EAPN met en évidence les conséquences dévastatrices de cette approche[18] (Voir également chapitre 5).

Alors que la crise fait rage et qu'a été fixé le nouvel objectif chiffré de réduction de la pauvreté dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, l'Inclusion active semble offrir une solution politique efficace aux phénomènes de plus en plus graves du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cependant, nombreux sont les gouvernements qui rechignent à l'utiliser, lui préférant des approches d'activation traditionnelles axées sur l'offre (durcissement de l'activation et multiplication des sanctions envers les sans-emploi, alors que les emplois décents se font rares). Les mesures d'austérité, qui auront pour effet de réduire plus encore les indemnités sociales et les services, risquent indubitablement d'augmenter la pauvreté et l'exclusion. Nous y voyons une attaque frontale contre les plus vulnérables, une occasion ratée d'utiliser enfin l'Inclusion active comme le fondement d'une politique de croissance inclusive.

L'approche d'EAPN envers l'Inclusion active

EAPN, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté, fait pression depuis 1990 pour obtenir des approches intégrées qui s'attaqueraient aux aspects multidimensionnels de la pauvreté et de ses causes. EAPN a joué

16. Gallup Organisation/Commission européenne: *Flash Eurobaromètre (284)* – mai 2010.
17. EAPN, *le projet européen va-t-il à contre-sens? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.
18. Ibid EAPN, 2011.
19. Rapport du PE: *Inclusion active des personnes exclues du marché du travail,* 6 mai 2009.
20. *Rapport d'EAPN sur le séminaire et les principes de l'Inclusion active*, mai 2008.

un rôle central lorsqu'il s'est agi d'obtenir la Méthode ouverte de coordination sociale (Protection sociale et Inclusion sociale) censée aider à réaliser ces stratégies en 2000. Entre 2000 et 2010, des membres d'EAPN (dans les réseaux nationaux et les organisations européennes) ont pris une part active à l'élaboration des plans d'action nationaux pour l'inclusion puis, à partir de 2005, aux rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (PS&IS), demandant sans relâche l'instauration d'approches multidimensionnelles et basées sur les droits.[19] Au niveau de l'UE, EAPN et d'autres ONG sociales ont longuement milité pour que la Recommandation de 1992 sur le revenu minimum reçoive un suivi et n'ont eu de cesse de rappeler les limites du "tout à l'activation". EAPN a salué la première consultation réalisée par la Commission sur l'Inclusion active et y a répondu de manière détaillée par plusieurs prises de position. Un séminaire a été organisé en mai 2008 à Paris, qui fut l'occasion de l'adoption par les membres d'EAPN d'une série de principes de base[20]. Cette même année, EAPN lançait sa campagne en faveur d'un revenu minimum adéquat (consultez www.adequateincome.eu) et, plus précisément, a demandé une Directive cadre européenne, outil indispensable pour garantir un accès équitable à un revenu minimum adéquat partout dans l'UE (Voir le chapitre 2 sur le revenu minimum).

Au mois d'octobre 2008, EAPN a présenté une liste de messages sur l'Inclusion active à la Table Ronde sur la pauvreté et l'exclusion sociale et fait pression jusqu'à l'adoption par le Conseil des Ministres en charge des Affaires sociales de la Recommandation de la Commission en décembre 2008. Tout au long de l'année 2009, EAPN a travaillé en étroite collaboration avec le Parlement européen à la rédaction du Rapport et de la Résolution sur l'Inclusion active, qui soutenaient l'idée d'une approche globale. En 2010, EAPN a maintenu ses demandes en vue d'une feuille de route pour la mise en œuvre de l'Inclusion active, qui s'inscrit maintenant dans la nouvelle Stratégie Europe 2020 et dans la plateforme-phare européenne contre la pauvreté[21] et qui aurait, comme pierre angulaire, un cadre européen de garantie d'un revenu minimum adéquat. Ces propositions ont ensuite été peaufinées lors d'une grande conférence européenne[22] organisée en septembre 2010 qui a débattu d'un document de travail sur l'élaboration d'une directive-cadre[23].

EAPN a également contribué au rapport d'initiative du Parlement européen: *Rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe*.[24]

Pour EAPN, si l'Inclusion active a toujours été cruciale, elle l'est d'autant plus dans la réponse à la crise. Dans ses première et seconde analyses de l'impact social de la crise[25], EAPN démontre que les approches d'Inclusion active sont un mécanisme central d'accompagnement des personnes, fondé sur un parcours personnalisé vers des emplois décents, la garantie d'un revenu adéquat et l'accès effectif à des services de qualité. Les régimes de revenu minimum adéquat sont indispensables à un processus stable d'intégration, d'inclusion sociale et de participation active des personnes. Dans le même temps, ils servent de stabilisateurs automatiques et de socle social de l'économie. Ils jouent également un rôle dans la promotion d'une société plus équitable et plus juste.[26]

Le propos de la brochure

Nous souhaitons, dans la présente publication, explorer la réalité de la Stratégie d'Inclusion active en pratique, afin:

- d'illustrer les résultats engrangés à ce jour,
- de montrer des exemples de bonne et de mauvaise pratiques,
- de signaler les principaux gages de réussite de la stratégie aux niveaux national et européen.

Il est l'œuvre d'un travail collaboratif entre les groupes d'EAPN chargés de l'inclusion sociale, de l'emploi et des Fonds structurels, avec l'aide du secrétariat bruxellois d'EAPN. Il se base sur des études de cas nationales proposées par des membres nationaux et européens d'EAPN et des discussions menées lors des réunions des groupes de travail tout au long de l'année 2010.

En faisant connaître l'expérience et l'analyse de ses membres, EAPN espère aider les parties prenantes et les gouvernements à reconnaître l'intérêt des stratégies d'Inclusion active, et mettre l'Inclusion active au cœur des nouvelles stratégies visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020. Le Réseau souhaite, ainsi, apporter une réponse plus juste et plus durable à la crise.

21. *Propositions d'EAPN sur la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté*, 30 juin 2010 et
22. EAPN, *Jeter les bases d'une Europe plus juste: garantir à tous un minimum adéquat*, 24 septembre 2010.
23. Anne Van Lancker, *Document de travail d'EAPN sur une Directive cadre relative au revenu minimum*, septembre 2010. voir www.eapn.eu et la campagne d'EAPN pour un revenu minimum adéquat pour tous: www.adequateincome.eu.
24. Rapport du PE (2010/2039/(INI) adopté en octobre 2010, p.62.
25. EAPN, *La cohésion sociale en péril: évaluation par EAPN de l'impact social de la crise et des politiques de relance (2009) et EAPN, le projet européen va-t-il à contre-sens? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.
26. EAPN, *Richesses, Inégalité et Polarisation sociale dans l'UE – Explicatif #3*, mai 2011.

Le revenu minimum comme base de l'Inclusion active

02

Définition

Le "revenu minimum" désigne les prestations sociales versées aux personnes sans emploi qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage. En règle générale, ces prestations sont de nature non-contributives. En d'autres termes, elles sont octroyées à des personnes, qui sont en âge de travailler, mais qui n'ont pas travaillé suffisamment ou de manière assez régulière pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage. Souvent, on utilise, pour les qualifier, le terme de "filets de sécurité de base". **Cette aide sociale de dernier recours est un droit** et l'un des principaux reconnus par la Charte des droits fondamentaux. L'une des pierres angulaires du système de protection sociale, il est **indispensable à la garantie du droit à une vie décente**.

Qui dépend du revenu minimum?

Les personnes qui vivent du revenu minimum sont celles qui ne disposent pas **d'autres ressources pour vivre. Dans la plupart des pays, ce sont:**

- *des parents, surtout des familles monoparentales, qui ne parviennent pas à trouver d'emploi* ou qui ne parviennent pas à trouver un emploi susceptible de les sortir de la pauvreté. Il s'agit également de parents qui vivent dans des endroits où il n'existe pas d'infrastructures de garde d'enfants abordables,
- *d'autres personnes*, qui ont été licenciées, ou qui ont se sont occupées d'autres personnes toute leur vie de manière gratuite sans que ces services ne soient reconnus,
- *des jeunes qui n'ont pas trouvé d'emploi ou, pour le moins, pas un emploi durable* (dans de nombreux pays, ils ne peuvent pas accéder au revenu minimum avant l'âge de 25 ans et/ou à cause des contraintes de résidence),
- *des personnes handicapées, ou de personnes souffrant de troubles profonds de santé mentale,* qui ne parviennent pas à trouver un emploi décent adapté à leurs besoins,
- *des personnes issues de minorités ethniques ou des migrants,* victimes de discrimination au recrutement, ou qui ne sont pas parvenus à obtenir une aide des services appropriés ou que l'on a obligés à travailler au noir,
- *des personnes en âge de travailler mais au chômage depuis si longtemps qu'elles ont perdu leur droit aux allocations de chômage*.

La plupart des bénéficiaires du revenu minimum se sentent stigmatisés, démoralisés et désespérés face à leur avenir. Les limites et les difficultés rencontrées dans l'accès au revenu minimum viennent s'ajouter au sentiment d'exclusion.

Pourquoi un revenu minimum adéquat est-il important?

EAPN revendique un droit au revenu minimum **adéquat** dans toute l'Europe, afin de garantir un niveau de vie acceptable et décent pour tous, basé sur les droits fondamentaux.[27] Non seulement les personnes bénéficient de ce droit, mais il aide également à bâtir des sociétés plus saines, socialement plus cohésives et plus durables, au sein desquelles les richesses sont partagées de manière plus équitable.

La réalité des bénéficiaires du revenu minimum[28]

Lorsque le revenu minimum n'est pas suffisant pour garantir une vie décente:

"Le revenu minimum vous permet de survivre, pas de vivre."

"Je ne peux pas socialiser. Ma confiance en moi est au plus bas parce que, chaque jour, je doit m'inquiéter du lendemain."[29]

Lorsqu'il est insuffisant pour répondre aux besoins de base:

"Je dois me contenter d'acheter de la nourriture bon marché; les fruits et les légumes sont trop chers, impossible d'en offrir à mes enfants"; "la nourriture saine, c'est trop cher pour moi."

"Rien qu'avec le revenu minimum, on ne peut pas payer le loyer."

"On constate une augmentation incessante des prix de l'alimentation, de l'électricité, une augmentation générale du coût de la vie, mais l'indexation des aides sociales et des pensions ne suit pas."

"Vivre avec le revenu minimum, c'est pire que survivre. Si vous ne demandez pas d'argent à votre entourage, il est impossible de joindre les deux bouts."

L'octroi d'un revenu minimum adéquat est non seulement un droit social, mais également un investissement dans les personnes, dans les familles, dans les communautés et dans la construction d'une économie sociale et durable.

Les bénéfices pour les personnes

- Je peux payer mon électricité et d'autres factures, ne pas m'inquiéter des coupures, ne pas avoir peur de m'endetter ou de devenir la proie des usuriers.
- Je peux faire des projets et consacrer mon énergie à la recherche d'un emploi, ou m'inscrire à une formation sans m'inquiéter de la manière dont je vais pouvoir joindre les deux bouts.
- Il m'aide à me sentir moins stressé, à gérer plus facilement ma vie et mes relations et il m'aide à rester en bonne santé.
- Je peux offrir une vie meilleure à mes enfants et éviter qu'ils ne grandissent dans la pauvreté.
- Je peux envisager de sortir et de rencontrer des gens, de me faire des amis, de nouer des contacts sociaux et de m'insérer dans des réseaux.
- Il me permet de participer à des activités locales et de contribuer à ma communauté locale.

7 RAISONS QUI IMPOSENT D'AGIR !

1. Au niveau européen, si les Etats membres se sont engagés à garantir un revenu minimum pour tous, la réalisation de cet engagement laisse à désirer.
2. Les régimes de revenu minimum représentent un instrument essentiel de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale - pour autant que leurs niveaux soient adéquats – et donc de la poursuite du nouvel objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la Stratégie Europe 2020.
3. Ils offrent la sécurité à long-terme dont les personnes vulnérables ont besoin pour s'engager dans un parcours professionnel, participer davantage dans la société, emprunter quelque chemin que ce soit menant à l'inclusion sociale.
4. Ils garantissent l'inclusion sociale des personnes pour qui l'emploi n'est pas envisageable, soit en raison d'un handicap, d'une maladie chronique, de troubles de santé mentale, de l'âge ou de contraintes familiales, soit parce qu'il n'y a pas d'emplois de qualité disponibles.
5. S'ils sont fixés à un niveau adéquat, ils peuvent entraîner une hiérarchie positive, c'est-à-dire faire monter les salaires à un niveau plus équitable, supérieurs au revenu minimum..
6. Ils jettent les bases d'une société socialement plus cohésive et fondée sur la solidarité.
7. Dans le cadre de l'actuelle crise économique, en allégeant les difficultés des sans-emploi et en maintenant un seuil de consommation des ménages, ils servent de stabilisateurs automatiques et soutiennent une économie durable.

Les bénéfices pour la société – construire une économie sociale et durable

- **Un revenu minimum adéquat permet aux personnes de sécuriser leur mode de vie et de faire des projets, d'éviter la spirale négative du désespoir et de l'exclusion.**
- **La pauvreté des revenus constitue l'un des principaux déterminants sociaux de mauvaise santé. Un revenu minimum adéquat permet de rester en meilleure santé et de réduire les coûts économiques et sociaux à long-terme.**
- **Les personnes en âge de travailler sont mieux placées pour chercher un emploi décent lorsqu'elles bénéficient déjà d'un revenu minimum.**
- **Les bénéficiaires d'un revenu adéquat sont mieux placés pour offrir un accompagnement stable et sécurisant à leurs enfants et pour nouer des relations familiales positives.**
- **La confiance que donne un revenu stable permet de continuer à dépenser et à consommer des biens et des services – elles contribuent ainsi à pérenniser l'économie.**
- **Un revenu minimum évite de devoir travailler au noir.**
- **Un revenu adéquat contribue à la sécurité et renforce le capital social en participant à la construction d'une société socialement plus cohésive et protégée des troubles sociaux.**

Des avancées considérables, mais insuffisantes pour sortir les personnes de la pauvreté

En 1992, l'UE a convenu de l'importance de garantir *"des ressources suffisantes pour une vie décente"*[30]. Cet accord s'est trouvé renforcé par la Recommandation de la Commission sur l'Inclusion active d'octobre 2008. Actuellement, la plupart des pays de l'UE sont dotés de régimes de revenu minimum (à l'exception de la Hongrie, de l'Italie et de la Grèce), ainsi que les pays de l'AELE (à l'exception de la Norvège)[31]. Toutefois, la plupart de ces systèmes sont loin d'être adéquats. C'est ce que révèle une étude menée par le réseau européen des experts indépendants de l'inclusion sociale[32]. Comme le souligne le Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale: *"si les prestations sociales seules ne suffisent pas à libérer les personnes du risque de pauvreté, elles atténuent l'intensité de la pauvreté."*[33]

Avant le déclenchement de la crise, les Etats membres donnaient l'impression de répondre à la Recommandation de l'UE sur l'Inclusion active et de vouloir rendre les systèmes de revenu minimum plus adéquats, se dotant d'une approche davantage basée sur les besoins, comme en Bulgarie, en Autriche ou en Belgique. On constatait également des améliorations des politiques en matière d'aides et d'emploi dans un sens visant à réduire les pièges à la pauvreté entre les systèmes d'emploi et les systèmes de prestations. En février 2009, l'évaluation de la Commission européenne sur la réforme des systèmes d'indemnisation et d'imposition montrait qu'entre 2001 et 2007, la France, la Slovaquie, la Finlande, la Suède, la Belgique et le Danemark enregistraient les plus grandes améliorations en matière de réduction des pièges au chômage pour tous les types de ménages. Il s'agissait notamment de mesures visant à réduire la pression fiscale sur les bas salaires et à augmenter les allocations liées aux revenus afin de limiter les effets financiers dissuasifs.

Les lacunes en matière d'indexation, de couverture et de recours

Le faible niveau des aides n'est pas l'unique problème. Le rapport de synthèse des experts indépendants (CE 2009) souligne que les allocations ne sont **pas suffisamment ajustées** au coût réel de la vie, une *"tendance selon laquelle les montants des allocations correspondent de moins en moins au coût général de la vie. Au fil du temps, les aides "perdent du terrain" par rapport aux augmenta-*

27. EAPN, *l'adéquation du revenu minimum au sein de l'UE – explicatif #2*, 2010.
28. Citations tirées des *Rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté* - 2001-2009.
29. Cette citation est tirée du document d'EAPN, les voix de la pauvreté, 2006.
30. La recommandation du Conseil 92/441/CEE – 24 juin 1992 relative à des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale.

tions salariales." Autre problème, la **couverture** est qualifiée de faible ou de discriminatoire: tous les groupes ne sont pas égaux devant l'accès aux aides, pour des raisons de différences géographiques ou liées à des restrictions spécifiques imposées à certains groupes cibles particuliers. On relève également **un faible taux de sollicitation des aides** par les personnes en situation de pauvreté, y compris lorsqu'elles y ont droit**.** Les causes de ce phénomène sont multiples: la complexité croissante des systèmes d'aide, le manque d'informations et de conseils, mais également la réticence de certaines personnes à réclamer des aides auxquelles elles ont droit, par crainte d'être stigmatisées. En conséquence, la plupart des pays présentent un niveau de sollicitation de 40 à 80%. Selon l'OCDE, le niveau de non-sollicitation atteint près de 50% dans des pays comme l'Autriche. Ces niveaux montrent un gaspillage de deniers publics et rendent les systèmes de revenu minimum moins efficaces dans leurs objectifs de prévention et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Insuffisant pour se payer des services de base

Le caractère adéquat du revenu minimum est fonction du prix et de l'accessibilité des biens et des services locaux. Les coûts de logement représentent un poste de dépenses important. Dès lors, de nombreux Etats membres octroient des aides au logement ciblées, qui s'ajoutent aux prestations sociales. Toutefois, pour beaucoup de gens, la vie ressemble à un combat continu pour couvrir les frais de base: l'augmentation du coût de l'alimentation, les factures d'électricité et de chauffage, le transport en bus pour se rendre à une entrevue professionnelle, les honoraires de médecin, le prix des médicaments, la garde d'enfants, l'inscription à un cours ou la recherche d'un emploi. Suite à la crise et à l'impact des mesures d'austérité, qui ciblent les services publics, la plupart de ces coûts risquent de continuer à augmenter.

La stigmatisation et la discrimination

La stigmatisation des bénéficiaires du revenu minimum est l'une des causes principales de maladie mentale et de souffrance parmi ces derniers. Qualifiés de "parasites", un grand nombre d'entre eux sont victimes de discrimination lorsqu'ils postulent un emploi, qu'ils recherchent un appartement ou qu'ils sollicitent des soins médicaux ou autres. L'attitude négative de certains employés des services sociaux conforte les bénéficiaires dans un sentiment d'inutilité et d'humiliation permanent. Le changement des règles d'éligibilité, le durcissement des sanctions et de la conditionnalité, la réduction voire le retrait complet de l'aide – souvent notifiés en dernière minute -, la recherche d'emploi qu'il est peu probable de trouver, sont autant d'éléments qui peuvent créer une pression insoutenable. La perte d'estime personnelle, l'humiliation permanente et le sentiment de rejet exacerbent la détresse dont ils sont victimes, et réduisent à zéro leur chance de trouver un emploi ou de s'engager davantage au sein de leur communauté.

"J'ai honte de dépendre du revenu minimum garanti. J'ai toujours voulu travailler et me sentir utile."

L'impact de la crise et des mesures d'austérité

Lorsque s'est déclenchée la crise, il a semblé, dans un premier temps, que la plupart des pays s'accordaient sur la nécessité d'augmenter temporairement le revenu minimum afin de stimuler la demande. En effet, l'UE a rapidement reconnu la valeur du revenu minimum en tant que "stabilisateur automatique" dans le cadre des régimes de protection sociale. Comme le souligne le Rapport conjoint 2010, selon les Etats membres, entre 15% et 35% des fluctuations économiques sont atténuées par des stabilisateurs automatiques.

Or, en atteste le même Rapport conjoint 2010, cette reconnaissance a été largement balayée par les politiques subséquentes des Etats membres, orientées vers le durcissement des critères d'éligibilité et de la conditionnalité. Les sanctions, débouchant sur la réduction ou le retrait des aides sociales, se multiplient envers les personnes considérées comme n'ayant pas respecté le critère de disponibilité sur le marché de l'emploi ou comme n'ayant pas déployé suffisamment d'efforts pour trouver un emploi.

31. Voir EAPN, *l'adéquation du revenu minimum au sein de l'UE – explicatif #2*, 2010.
32. Voir Hugh Frazer et Eric Marlier, *réseau européen des experts indépendants de l'exclusion sociale, rapport de synthèse sur les systèmes de revenu minimum dans les Etats membres de l'UE*, octobre 2009.
33. Rapport conjoint CE/CPS sur la protection sociale et l'inclusion sociale, 2010.

LES PRINCIPES D'EAPN POUR UN REVENU MINIMUM ADÉQUAT

1. Adéquat, pour vivre dans la dignité
2. Indépendant du statut professionnel
3. Facile à comprendre, transparent et effectif
4. Continu et durable
5. Une hiérarchie positive entre un revenu adéquat et des salaires décents

A l'été 2010, la plupart des pays avaient introduit des mesures d'austérité drastiques, opérant des coupes claires dans les systèmes de revenu minimum et autres types d'aides sociales, durcissant les critères d'éligibilité[34] sous la pression des exigences du Paquet européen sur la gouvernance économique et du Pacte de stabilité et de croissance. De pareilles mesures engendrent inévitablement une augmentation de la pauvreté, le creusement du fossé entre riches et pauvres et menacent la cohésion sociale. Elles risquent aussi d'affaiblir la relance économique sous les effets conjugués d'une diminution de la demande et d'une augmentation de l'endettement des familles. Les effets de la réduction à court-terme des dépenses publiques disparaitront totalement avec l'augmentation, à long-terme, de la demande en matière de services sociaux et de santé publique.

Les principes communs du revenu minimum

La Recommandation de la Commission confirme le droit fondamental des individus à des ressources et à des prestations sociales *"suffisantes pour pouvoir mener une vie compatible avec la dignité humaine"*. Pour ce faire, elle se base sur la Recommandation du Conseil 92/441/EEC.

EAPN propose d'autres critères pour qu'un revenu adéquat et efficace soutienne réellement l'inclusion dans le cadre d'une approche intégrée.[35]

1. Adéquat, pour vivre dans la dignité

La Recommandation de 1992 demande aux Etats membres d'offrir "*des ressources et des prestations sociales suffisantes pour pouvoir mener une vie compatible avec la dignité humaine*." Toutefois, aucun accord n'est jamais apparu sur des critères, des principes ou une méthodologie permettant de fixer le montant adéquat. Si différentes méthodes de calcul de l'adéquation ont été proposées, elles dépendent toujours des normes relatives, en vigueur dans un pays ou une région donnés.

Les budgets-type et les normes budgétaires consensuelles pour un revenu minimum

Les budgets de référence correspondent à des modèles de dépenses (ou de budgets), élaborés de telle sorte qu'ils permettent à différents types de ménages d'atteindre un niveau de vie convenu. Ils peuvent reposer sur des données empiriques ou des données construites par des experts du domaine. Plusieurs pays se sont dotés de budgets de référence, qu'ils utilisent à des fins variées (médiation en matière budgétaire et d'endettement, mesure de la pauvreté, calcul des budgets, évaluation des systèmes de crédit et calcul du pouvoir d'achat). Le programme PROGRESS – Programme de l'Union Européenne pour l'Emploi et la Solidarité Sociale (2007–2013) - a financé un projet relatif aux budgets de référence dont l'objectif était un échange d'informations sur les mécanismes de calcul des budgets de référence.[36]

En novembre 2010, une **évaluation par les pairs spécifique aux budgets de référence** a été réalisée dans le cadre de la Présidence belge de l'UE. Elle portait sur les exemples belges de bonne pratique en matière de budgets de référence et d'adéquation du revenu minimum.[37]

Au Royaume-Uni, une **norme de revenu minimum** a été définie, combinant les méthodes mises au point par le Centre for Research in Social Policy (Centre de recherche sur la politique sociale) et la Family Budget Unit (Unité Budget des Familles), financée par la fondation Joseph Rowntree. Cette norme de revenu minimum est définie comme le budget d'un ménage donnant un niveau de vie minimum socialement acceptable. Ce niveau a été fixé par un panel composé de citoyens lambda épaulés par des experts. *"Aujourd'hui, en Grande-Bretagne, le niveau de vie minimum prend en compte la nourriture, l'habillement et l'hébergement, sans se limiter à cela. En effet, il s'agit également d'avoir ce dont on a besoin pour saisir les opportunités de la vie et opérer les choix nécessaires à la participation à la société."* La norme est établie via un processus en 7 étapes (citons, notamment, la mise en place de groupes cibles et une vérification technique (plus d'informations sur: www.asb-gmbh.at/budgets/images/conference09/uk_poster-mis.pdf).

Une des méthodes de calcul de ce niveau consiste à fixer une norme relative; il s'agit, par exemple, de garantir que le revenu minimum alloué se situe *"au moins au niveau du seuil de risque de pauvreté"* (60% du revenu médian des ménages). Cette méthode est celle que propose le rapport de synthèse des experts indépendants[38]. Toutefois, elle ne répond pas aux besoins des différents ménages et des groupes spécifiques: garantir aux parents à bas revenus, en particulier aux familles monoparentales, un revenu adéquat pour couvrir les frais de garde d'enfants et de transport, les frais scolaires, dont les voyages scolaires; garantir aux migrants de pouvoir couvrir les frais de cours de langue et de formations; aux personnes handicapées ou souffrant de maladie chronique de pouvoir couvrir les frais d'aménagement de leur logement, de transport, des services d'aide et de santé, etc.

Une autre méthode consiste à calculer les niveaux en fonction du coût réel des biens et des services. Cette *approche basée sur des "budgets-type"* (voir encadré plus bas) repose sur la modélisation ou sur le calcul des coûts réels, par le biais d'analyses d'experts et/ou de groupes cibles. Toutefois, la légitimité d'un budget-type dépend souvent de l'existence **d'un processus de gouvernance participative adéquat,** afin qu'un accord se fasse sur une norme budgétaire correspondant au contexte national et infranational[39]. Cette norme peut être calculée pour différents groupes / types de ménages, impliquant des personnes en situation de pauvreté et des personnes d'autres groupes socio-économiques. Cette méthode a cela d'intéressant qu'elle pourra être régulièrement actualisée.

2. Indépendant du statut professionnel

Pour que le droit à un revenu adéquat soit durable dans le temps, il ne doit être associé à aucune obligation d'accepter n'importe quel emploi, notamment un emploi de qualité médiocre, ni à la moindre obligation d'accepter un salaire inadéquat et de mauvaises conditions de travail. La plupart des systèmes de protection sociale partent de l'hypothèse que la recherche d'un emploi est à la fois un droit et une responsabilité. Toutefois, le droit à un **revenu adéquat** ne peut **dépendre** uniquement de cette hypothèse**.** En effet, une approche plus efficace, fondée sur les droits, part du principe que l'octroi d'un revenu adéquat est un droit humain (assorti au droit à un emploi décent et à des services de qualité). Dans cette approche, le postulat de départ est que la plupart des personnes **ont besoin de travailler et souhaitent travailler**. Une approche plus organique et optimiste de la nature humaine est socialement plus juste et a plus de chances d'être efficace.

AUTRICHE – UN NOUVEAU REVENU MINIMUM SOUS CONDITION DE RESSOURCES

En Autriche, on prévoit d'introduire un nouveau système de revenu minimum au niveau national pour synchroniser l'ensemble des systèmes fédéraux. Principaux objectifs: définition de normes minimales et meilleur accès aux transferts sociaux, via une augmentation des taux de sollicitations que des chercheurs sociaux estiment à 50% en Autriche. Le nouveau système devrait normaliser les diverses règlementations autrichiennes en matière de revenu minimum (les conditions requises, un seul niveau de revenu minimum et une seule législation). Les bénéficiaires seront tous couverts par l'assurance-santé et le niveau de la prestation devra couvrir les coûts du logement et de la vie ainsi que le coût des traitements médicaux. Une personne isolée recevra 744 euros (12 fois par an), c'est-à-dire environ 200 euros en dessous du seuil de pauvreté.

Si la nouvelle proposition fixe enfin des critères, le montant fixé n'est pas suffisant pour couvrir le coût du loyer et de l'énergie, ni pour couvrir certains besoins spécifiques. Le montant sera versé aux ménages plutôt qu'aux individus et reste nettement inférieur au seuil de pauvreté. Le versement de la prestation dépendra de la disponibilité sur le marché de l'emploi. Dans la pratique, cela signifie que le revenu minimum peut être réduit de moitié si l'on constate que la personne n'est pas "disposée à travailler".

La nouvelle proposition devrait relever le niveau du revenu minimum, mais ne résoudra pas d'autres problèmes, comme le manque d'information sur les critères d'éligibilité ou la stigmatisation dont souffrent les bénéficiaires des aides sociales.

Personne de contact: Verena Fabris/EAPN Autriche, verena@fabris@volkshilfe.at; www.Armutskonferenz.at

3. Facile à comprendre, transparent et effectif

Dans la plupart des Etats membres, un pourcentage élevé de bénéficiaires potentiels ne sollicitent pas les prestations auxquelles ils ont droit. L'explication est à chercher du côté de l'opacité et de la complexité des différents mécanismes de garantie de revenu, sans oublier la stigmatisation dont souffrent les bénéficiaires de prestations non-contributives. Un régime de protection sociale, pour être efficace, doit être simple d'accès, transparent dans son processus et dans ses résultats, tout en s'accompagnant de mesures permettant à la stratégie d'atteindre les personnes en difficulté et de les faire sortir de la pauvreté. Selon la plupart des réseaux d'EAPN, les prestations universelles (comme les allocations familiales qui ne sont pas sous conditions de ressources), sont celles qui atteignent le mieux les personnes en difficulté puisqu'elles visent le principal aidant. L'affirmation du droit subjectif aux prestations réduit la stigmatisation et augmente les taux de sollicitation. Ainsi, le système de prestations est plus à même de faire diminuer la pauvreté.

Toutefois, l'application du droit aux prestations dépend de l'existence de services d'information proactifs. La sécurité sociale de droit public et les services pour l'emploi doivent gagner en efficacité, fournir de meilleurs conseils et informations, aider à relever les taux de sollicitations des prestations, promouvoir une approche davantage pluridimensionnelle et assurer une coordination horizontale avec les autres services (logement, éducation, santé…). La reconnaissance des droits doit sous-tendre la relation avec la personne concernée et jeter les bases d'une confiance mutuelle et d'une étroite collaboration.

Le système gagnerait en crédibilité s'il reposait sur un mécanisme plus transparent et plus indépendant d'évaluation de son efficacité: le revenu minimum adéquat va-t-il aux personnes qui en ont besoin et le système contribue-t-il à la lutte contre la pauvreté? L'évaluation devrait se baser sur une information régulière venant des usagers.

FINLANDE: UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE DES RÉGIMES DE PENSIONS ET DE PRESTATIONS

La Finlande a confié à une commission indépendante, SATA, la tâche de procéder à une révision et à une réforme en profondeur des systèmes de pensions et de prestations. L'idée était de rendre l'emploi plus attrayant, de réduire la pauvreté et de garantir un revenu minimum adéquat tout au long du cycle de vie.

La constitution finlandaise stipule que chacun a droit à des moyens de subsistance de base, à des services d'accompagnement et à la sécurité de revenu en cas de chômage, de maladie, de handicap et de vieillesse, mais également au moment de la naissance d'un enfant ou du décès d'un soutien de famille. Toutefois, le concept d'adéquation ne trouve pas de définition.

Deux recommandations ont déjà été adoptées: la première concerne l'introduction d'un niveau raisonnable pour les petites pensions (685 euros par mois) à partir de mars 2011 et la seconde a trait à la liaison entre les aides sociales de base (allocation minimum, allocations familiales, prestation pour aidant familial, service privé de garde de jour) et l'indice des prix à la consommation. Toutefois, la stagnation du niveau des prestations sociales de base risque de faire augmenter la pauvreté relative et l'exclusion sociale.

Personne de contact: Kirsi Vaatamoinen, Fédération Finlandaise pour la Protection Sociale et la Santé /EAPN Finlande, *Kirsi.Vaatamoinen@stkl.fi*

34. EAPN, rapport 2010 sur la crise: *Le projet européen avance-t-il à reculons? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.
35. Les principes d'EAPN en matière d'Inclusion active: *rapport du séminaire d'EAPN sur l'Inclusion active*, mai 2008.
36. Hugh Frazer et Eric Marlier, ibid.
37. Voir l'approche proposée par le projet sur les normes sociales d'EAPN Irlande (*www.eapn.ie*). Le projet propose un processus détaillé, avec notamment des groupes cibles régionaux regroupant des personnes en situation de pauvreté et des personnes aux revenus décents. Le caractère adéquat du revenu, suffisant pour couvrir les biens et les services de base (alimentation, services publics de base, transport, éducation, santé, habillement, vie culturelle et sociale et participation…etc), est fonction de certains critères mais aussi du contexte national et régional.

4. Continu et durable

Pour la plupart des personnes en situation de pauvreté, un des soucis majeurs est l'imprévisibilité des garanties de revenu. Les raisons en sont variées: l'application de sanctions, l'activation d'autres leviers ou encore les réalités d'un marché de l'emploi précaire où les personnes passent d'un emploi mal rémunéré à un autre emploi mal rémunéré, d'un emploi précaire à des moments de chômage**,** perdent souvent au passage les aides en nature ou doivent attendre que les aides soient (ré-)activées. Pareille situation débouche sur une misère indicible, sur l'endettement et sur un fort sentiment découragement. Les personnes en situation de pauvreté devraient pouvoir planifier efficacement leurs dépenses et leur vie. Des mesures s'imposent pour éviter que des changements abrupts (souvent vers le bas) n'affectent le niveau de leurs revenus sans qu'on les en avertisse ou qu'elles aient une chance de remédier à la situation. Une attention particulière doit être accordée aux "transitions" entre les différents types de prestations (par exemple, de l'aide sociale aux crédits d'impôt et aux systèmes de revenus de remplacement contributifs liés aux assurances), afin d'éviter les pièges à pauvreté. Une approche ascendante, qui réaffirmerait le droit des personnes à des prestations adéquates, calculées en fonction de leurs besoins, et qui s'accompagnerait de véritables parcours d'inclusion, en concertation avec les personnes concernées, s'attaquerait plus efficacement aux pièges du système.

LE DROIT À UN REVENU MINIMUM GARANTI – LE MODÈLE BASQUE

En Espagne, dans les années 80, le Pays Basque a mis en place le premier plan global de lutte contre la pauvreté. En 1989, le premier revenu minimum garanti voit le jour avant de s'inscrire dans une "loi sur l'exclusion", reconnaissant le droit à un revenu minimum basé sur les droits subjectifs. Le "revenu minimum garanti" vise à couvrir les dépenses de base, comme les coûts d'accès et d'entretien du logement, l'accès à un logement convenable. L'introduction d'une "politique de l'emploi basée sur des mesures d'incitation" garantit que l'accès à l'emploi constitue un avantage économique pour les bénéficiaires de prestations. En outre, elle permet d'éviter que les salaires soient automatiquement déduits des prestations.

Au Pays Basque, le revenu minimum correspond à 38,4% du revenu minimum en Espagne, même si seulement 2,5% de la population basque vit sous le seuil de pauvreté. Il a permis de faire baisser les niveaux de pauvreté dans un contexte particulièrement difficile marqué par une augmentation de l'immigration en provenance de pays tiers ainsi que par la crise financière. Le gouvernement basque considère que la garantie est *"parfaitement compatible avec l'amélioration des conditions de vie pour le reste de la société."* Jusqu'en 2008, elle allait également de pair avec une croissance solide de l'emploi et a permis à la société basque d'atteindre de nouveaux sommets de bien-être. Toutefois, le revenu minimum garanti a surtout permis à la région de mieux résister à la récente crise économique. Un simple comparaison du taux de chômage du Pays Basque avec celui du reste de l'Espagne illustre parfaitement le lien qui existe entre un filet de sécurité renforcé et une meilleure prévention du chômage. Au début de 2010, le taux de chômage basque était de 9,1 points inférieur au taux moyen espagnol (10,9% contre 20%), alors qu'entre 1978 et le début des années 90 la situation était inverse.

Personne de contact: Graciela Malgesini/EAPN Espagne, *Graciela.Malgesini@hotmail.com*
Informations fournies par Luis Sanzo, du gouvernement basque.

38. Le projet de budgets de référence a été coordonné par la Dachorganisation ASB en collaboration avec l'ECDN (the "European Consumer Debt Network"). Un manuel a été publié dans le cadre de ce projet. Voir sur: *www.reference-budgets.eu* and *www.asb-gmbh.at/ecdn*

39. Voir sur le site internet des révisions par les pairs à l'adresse: *www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/using-reference-budgets-for-drawing-up-the-requirements-of-a-minimum-income-scheme-and-assessing-adequacy*

5. Une hiérarchie positive entre un revenu adéquat et des salaires décents

Une des composantes essentielles de la stratégie visant à "rendre le travail rémunérateur" est le recours à la réduction des aides ou aux sanctions afin "d'inciter" les personnes à accepter des emplois mal rémunérés et de faible qualité. L'application de la méthode "de la carotte et du bâton" aux prestations sociales est déshumanisante. Il s'agit d'une violation des droits humains, créant pauvreté et souffrance. Qui plus est, cette pratique est **contreproductive** et **peu susceptible d'encourager réellement les personnes à envisager ou à amorcer la recherche d'un emploi durable de manière plus positive**. Une approche beaucoup plus efficace considère l'offre de revenus sociaux adéquats, notamment d'un revenu minimum, comme un outil d'inclusion véritable. Les niveaux de salaires doivent atteindre un niveau suffisant pour compenser la perte des prestations en nature – aides au logement ou à la garde d'enfants –, offrir les conditions d'une vie décente et assurer une juste rémunération pour le travail effectué. Le calcul des prestations compensatoires devrait prévoir un incitant positif afin d'aider à affronter les frais extraordinaires et le risque lié à la reprise du travail après une période de chômage. Le lien entre le revenu adéquat et le salaire minimum doit se concentrer sur les droits et établir une **hiérarchie progressive entre le revenu minimum et le salaire minimum**. Le point de départ doit être l'octroi d'un revenu minimum adéquat. Ensuite, il faut que le salaire minimum soit réellement plus élevé et qu'il soit indexé régulièrement. Grâce à cette approche, l'incitation à l'emploi est préservée. Cela permet de réduire considérablement le nombre de travailleurs pauvres et d'offrir une solide base de recettes à l'économie.

REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) EN FRANCE – CRÉER UNE HIÉRARCHIE POSITIVE / RÉDUIRE LES PIÈGES À LA PAUVRETÉ LORS DES TRANSITIONS ENTRE LE TRAVAIL ET LES PRESTATIONS

Le mécanisme du RMI – qui combinait garantie de revenu et indemnités de chômage – a existé en France pendant une vingtaine d'années, jusqu'en 2009. Il visait à assurer à toutes les personnes de plus de 25 ans un revenu de base, mais n'a jamais atteint son objectif de réinsertion sur le marché du travail ni au sein de la société. Le nouvel outil politique qu'est le RSA renforce le lien entre indemnités et emplois, pour ôter aux prestations leur aspect "non-incitatif", en autorisant les personnes susceptibles de devenir des travailleurs pauvres à compléter leurs salaires avec leurs indemnités.

Depuis octobre 2009, les jeunes de moins de 25 ans peuvent bénéficier du RSA, pour autant qu'ils aient travaillé au moins 2 ans au cours des 3 années précédentes. Des personnes en situation de pauvreté ont pris part au projet pilote du RSA, dans le cadre d'un large mécanisme de gouvernance associant des parties prenantes clés.

Deux écueils majeurs à ce mécanisme. D'une part, il n'est nulle part question du caractère adéquat de ce revenu. Le principal propos est de garantir une "juste" rétribution du travail. Les ONG ont demandé, une augmentation de 25% du RMI sur une période de 5 ans, afin de résorber le retard sur les revenus des personnes handicapées et sur les pensions, ce qui a été refusé. D'autre part, le RSA n'a en rien amélioré le sort des personnes les plus éloignées du marché du travail. Le mécanisme de conditionnalité mis en place sanctionne les demandeurs qui ne respectent pas les termes de leur contrat d'intégration ou qui refusent deux offres d'emplois correspondant à leurs qualifications, indépendamment de la qualité de l'emploi offert.

Personne de contact: Bruno Groues, UNIOPPS/ EAPN France, *bgroues@uniopss.asso.fr*

La campagne d'EAPN pour un revenu minimum – vers une directive-cadre

EAPN milite pour un revenu minimum, en tant que droit humain fondamental. La campagne que le réseau mène est une entreprise de sensibilisation à la réalité des personnes qui vivent avec un revenu inadéquat. Si le bureau bruxellois du Réseau est chargé de la coordination de la campagne, la plupart des membres d'EAPN l'ont décentralisée au niveau national. Depuis 2000, EAPN fait pression l'amélioration des mécanismes de revenu minimum, principalement lors de l'élaboration de la Stratégie d'Inclusion active. Le Réseau a également tout fait pour obtenir l'adoption de la Recommandation de la Commission. Depuis 2008, l'action est complétée par une campagne publicitaire de sensibilisation à l'importance des régimes de revenu minimum en Europe (par le biais de prospectus, d'affiches, de cartes postales…), mettant l'accent sur des aspects comme l'adéquation, l'accessibilité, la couverture, le taux de recours, la stigmatisation et la discrimination.

En 2009, un appel, adapté à 23 réalités nationales différentes et traduit en 21 langues, a été adressé aux responsables politiques. Il a été signé par des personnalités éminentes telles que John Monks, ancien Secrétaire général de la CES, Conny Reuter, président de la Plate-forme Sociale, Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, Dario Fo, lauréat du prix Nobel, Elise Williams, ancienne présidente du CPS, et bien d'autres, mais également par des députés du Parlement européen, des universitaires, des faiseurs d'opinions, etc. Plusieurs médias européens et nationaux ont repris l'appel et cité les noms des signataires. En parallèle, une pétition en ligne a été ouverte, à l'attention du grand public.

Plusieurs documents de référence ont été élaborés, notamment *What EAPN wants*, un aperçu des systèmes de revenu minimum dans les Etats membres, un explicatif d'EAPN sur l'adéquation du revenu minimum et un document sur les mythes et les réalités du revenu minimum par le professeur John Veit-Wilson. En 2010, les membres d'EAPN ont organisé une large gamme d'activités: envoi de lettres aux ministres, invitation adressée à des députés parlementaires nationaux et à des Eurodéputés pour qu'ils viennent passer, sous l'œil des médias, une journée dans la peau d'un bénéficiaire du revenu minimum. En septembre 2010, EAPN a organisé une ambitieuse conférence afin de rendre public son avis sur l'élaboration d'une directive-cadre européenne visant à garantir un même revenu minimum adéquat partout dans l'UE. Cette proposition a ensuite reçu l'appui du groupe des Verts du Parlement, des syndicats, du PE (dans son rapport sur le revenu minimum, 2010) et, plus récemment, du Comité des régions (dans son rapport sur la Plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté[40]) ainsi que du Comité économique et social européen (CESE).

Pour plus d'informations sur les activités d'EAPN, veuillez consulter le site: *www.adequateincome.eu*.

40. Rapport du Comité des Régions (ECOS-V-012), *La plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté*, avril 2011.

Recommandations

Au niveau européen

Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, de la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et de la MOC sociale (PS&IS):

- Demander à la Commission d'adresser des recommandations aux Etats membres n'ayant pas encore mis en place un revenu minimum adéquat supérieur au seuil de pauvreté, comme le prévoit la Recommandation du Conseil de 1992.
- Utiliser la MOC sociale (PS&IS) pour améliorer la comparabilité des donnés et mener à bien des audits de l'effectivité et de l'efficacité du revenu minimum.
- Entreprendre l'élaboration d'une directive-cadre, garantissant le droit à un revenu adéquat et basée sur les avis du Comité des régions, du Parlement européen et du CESE. Il s'agirait:
  - ➔ d'arriver à une définition commune de l'adéquation, de poser des critères et des principes communs,
  - ➔ de mettre au point une méthodologie commune pour la mise en place d'une norme budgétaire commune nationale de revenu minimum, basée sur la méthode consensuelle d'élaboration des budgets de référence,
  - ➔ de garantir une couverture équivalente pour tous les groupes et dans toutes les zones géographiques,
  - ➔ d'assurer un droit de recours en cas de dysfonctionnement du système,
  - ➔ de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés via la MOC sociale dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et de la plateforme phare de lutte contre la pauvreté,
  - ➔ de garantir, dans le cadre d'une mesure temporaire, que les niveaux de revenu minimum, dans l'ensemble des Etats membres, atteignent au moins le seuil de risque de pauvreté (60% du revenu médian).

Au niveau national

- Mener un travail de sensibilisation pour montrer l'intérêt du revenu adéquat quand il s'agit de promouvoir la cohésion sociale et une économie plus équitable et plus durable.
- Garantir un revenu minimum adéquat pour tous, au moins équivalent au seuil de pauvreté, afin de permettre aux personnes de vivre dans la dignité, via l'application de la Recommandation du Conseil de 1992 et de la Recommandation de la Commission sur l'Inclusion active. Mettre au point une méthodologie commune et indépendante de calcul de budgets de référence, en y associant des personnes en situation de pauvreté, afin de calculer une norme acceptable pour vivre dans la dignité, sur base des bonnes pratiques européennes.
- Suivre et évaluer l'impact positif des normes de revenu minimum sur la cohésion sociale, le capital social et l'économie.

L’accès à des services de qualité

03

Introduction

La méthode ouverte de coordination sociale (PS/IS) reconnaît depuis longtemps l'importance des services publics de qualité (plus particulièrement les services de santé, de logement, de transport, d'enseignement, de garde d'enfants et de formation), ainsi que le rôle essentiel qu'ils jouent pour garantir les droits fondamentaux et prévenir la pauvreté. Le lancement de la Stratégie d'Inclusion active a été l'occasion de réaffirmer l'importance des services publics, comme pré-requis des processus d'insertion professionnelle et de participation sociale. La Recommandation sur l'Inclusion active a souligné l'importance d'une bonne coordination des services de santé et des services sociaux, des services d'enseignement / de formation et des services pour l'emploi lorsqu'il s'agit d'aider les personnes à s'insérer sur le marché de l'emploi. Quand les personnes concernées ne sont pas aptes à travailler, on reconnaît l'importance de services de qualité pour assurer leur participation à la société et les aider à vivre dans la dignité. Toutefois, jusqu'il y a récemment, les services représentaient le parent pauvre des trois piliers de l'Inclusion active. Les difficultés de mise en œuvre ont été exacerbées par la pression croissante de l'UE pour plus de libéralisation et de privatisation et l'absence de mécanismes de protection du droit à des services de qualité (surtout en ce qui concerne l'accès, l'accessibilité pécuniaire et la qualité).

Le présent chapitre se penche sur le contexte et le débat européen relatif aux services dans le cadre des stratégies d'Inclusion active. Nous y rappelons les principes fondamentaux d'EAPN pour une offre de services de qualité (agrémentés de quelques exemples de bonnes pratiques) et envisageons les marges de progression dans le dossier des services de base aux niveaux national et européen.

Le contexte européen: comprendre le débat

Le terme "services" couvre des réalités différentes au sein de l'UE (cela va des services commerciaux tels que les jeux de hasard jusqu'aux services publics - de santé, par exemple). Désormais, il ne s'agit plus, pour la plupart, de "services publics" au sens original du terme, dans la mesure où, s'ils sont toujours financés par le Trésor public, ils ne sont plus offerts uniquement par l'Etat, résultat d'un processus de libéralisation et de privatisation fortement encouragé par le droit européen.

L'UE établit une distinction entre les services qui servent l'intérêt général et les autres services[41]. **Les services d'intérêt général** peuvent être définis de la manière suivante: "*les services de base essentiels à la vie d'une majorité des membres de la société et pour lesquels l'Etat est tenu de garantir des normes publiques*". Ils couvrent un large éventail d'activités liées aux grandes industries de réseaux (énergie, télécommunications, transport, services postaux), mais également d'autres services essentiels au cœur du système européen de protection sociale (éducation, santé, logement, services sociaux, eau et gestion des déchets). Au niveau européen, une distinction s'établit également entre les **Services d'intérêt économique général** (SIEG) et les Services d'intérêt général (SIG). Les SIEG sont définis comme étant des *"services essentiels nécessitant une réglementation de la part de l'Etat afin de garantir une offre adéquate. On considère aussi qu'ils ont un caractère économique (souvent liée à l'existence d'un marché tel que celui du gaz, de l'électricité et des télécommunications)".* Dans quelle mesure un service d'intérêt général est-il économique ou pas? Voilà un sujet à polémiques, qui n'a pas encore trouvé de réponse. Tout dépend de la manière dont les marchés sont créés (par exemple, les services pénitentiaires étaient considérés comme des SIG et sont devenus des SIEG, certains gouvernements ayant délégué l'offre des services pénitentiaires au secteur privé).

Les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont définis de la manière suivante: des *"services de base essentiels offerts dans l'intérêt général. Ils sont de nature principalement sociale et sont souvent liés aux systèmes nationaux de protection sociale et aux droits en la matière".* La Commission européenne distingue deux types de SSIG: 1) les systèmes statutaires de sécurité sociale liés aux principaux risques de la vie (vieillissement, santé, chômage, retraite, handicap), 2) les services aux personnes, tels que l'assistance sociale, les services pour l'emploi et les services de formation, le logement social et les soins de longue durée. Un service social d'intérêt général peut revêtir un caractère économique ou pas, selon qu'il est fourni ou non par le marché.

41. EAPN, *les services d'intérêt général: glossaire et terminologie explicative*, novembre 2007.

42. *La recommandation de la CE sur l'Inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi*, 3 octobre 2008.

43. Ce forum, dont le propos était de faire avancer le dossier de l'accès à des services sociaux de qualité et donner une plus grande certitude juridique aux règles du marché intérieur et de concurrence, s'est déroulé en 2007 sous Présidence portugaise de l'UE et en 2008 sous Présidence française de l'UE. Le troisième forum a été accueilli par la Présidence belge en octobre 2010 et a fait été l'occasion d'un débat sur le rapport bisannuel de la Commission européenne sur les SSIG.

L'Inclusion active et les services – derniers développements européens

La Stratégie d'Inclusion active reconnaît que l'accès à des services de qualité abordables, principalement des services sociaux, est essentiel pour garantir les droits fondamentaux, ainsi que pour aider les personnes à trouver un emploi ou à participer plus activement à la société. Les services jugés les plus importants sont: l'emploi, la formation et les services de conseil, l'aide au logement et le logement social, la garde d'enfants, les soins de longue durée et les services de santé (…).[42]

En ce qui concerne l'offre de services, la Recommandation sur l'Inclusion active pose les principes communs suivants:

1. La disponibilité territoriale, l'accessibilité physique et l'accessibilité pécuniaire
2. La solidarité, l'égalité des chances et la prise en compte de la diversité des usagers
3. L'investissement dans le capital humain, les conditions de travail et une infrastructure physique adéquate
4. Des services complets et concertés, offerts de manière intégrée
5. L'implication des usagers et des approches personnalisées pour répondre aux besoins multiples des personnes
6. Le suivi, l'évaluation des performances et l'échange de bonnes pratiques.

Si, depuis l'instauration de la Méthode Ouverte de Coordination sociale (MOC), ce pilier est au cœur des préoccupations, on relève peu d'avancées dans la garantie de ces droits et de ces principes.[43] Cela risque de compromettre la réalisation des approches d'Inclusion active, les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi dépendant d'une approche globale comprenant la qualité, l'accessibilité, des services intégrés et concertés, surtout en ce qui concerne le logement, la santé, le revenu, l'éducation, l'emploi et les services sociaux.[44]

Depuis 2008, on relève deux développements positifs liés à la MOC sociale au niveau européen. Tout d'abord, la tenue régulière d'un forum sur les services sociaux d'intérêt général et la publication d'un rapport européen, qui dresse un état des lieux dans les Etats membres, en collaboration avec les acteurs des niveaux national et européen, et met en avant les principales préoccupations. Ensuite, l'élaboration, par la Commission et par le Comité Protection sociale (CPS), grâce à la MOC sociale, d'un Cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux d'intérêt général, dont on espère qu'il aidera non seulement à améliorer la qualité de ces services mais qu'il fera aussi du respect des droits et de la participation des usagers des principes transversaux[45]. Désormais, ces deux aspects sont devenus des priorités essentielles de la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté de la Stratégie Europe 2020.

Appliquer les principes d'EAPN

En 2008, EAPN a mis en place, en collaboration avec ses membres, une approche commune sur l'Inclusion active, tout en convenant de principes de base qui devront sous-tendre des services de qualité et abordables.[46] Ceux-ci s'inspirent des principes présentés dans la Recommandation de la Commission et insistent sur la nécessité d'une démarche ascendante.

PRINCIPES D'EAPN POUR DES SERVICES ABORDABLES ET DE QUALITÉ

1. Respectueux de la dignité humaine, de la sécurité et des droits fondamentaux
2. Abordables, accessibles et parvenant aux groupes cibles concernés
3. Personnalisés, globaux et durables
4. Incluant participation et renforcement des capacités
5. Impliquant responsabilité, transparence et proximité
6. Investissant dans des conditions de travail de qualité pour les services sociaux

44. Comme l'ont souligné Hugh Frazer, Eric Marlier et Ides Nicaise, *les services publics, et principalement les services sociaux, qui aident les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi jouent (ou du moins, devraient jouer) un rôle essentiel dans l'aide à la réinsertion professionnelle. Lorsque l'emploi n'est pas une alternative réaliste, ils devraient aider les personnes concernées à accéder à une vie décente via des transferts en nature ou des formes alternatives de participation sociale*.
45. Proposition du CPS en vue d'un Cadre de qualité pour les SSIG.
46. EAPN, *principes d'EAPN pour l'Inclusion active: rapport du séminaire sur l'Inclusion active*, mai 2008.

Dans la présente section, nous présentons des exemples de bonnes pratiques, qui ont été portés à notre attention par les membres d'EAPN. Ces pratiques se rapprochent des principes d'EAPN:

1. Respectueux de la dignité humaine, de la sécurité et des droits fondamentaux

L'offre de tous les services d'intérêt général doit se faire dans le respect de la personne et de son droit à accéder à des services égalitaires. Ces services devraient refléter les droits définis dans la Charte européenne des droits fondamentaux et dans la Convention du Conseil de l'Europe sur les droits humains et les libertés fondamentales. Plus précisément, ils devraient respecter les préférences des usagers et leur être offerts sans discrimination d'âge, de handicap, de genre, d'orientation sexuelle, de race, de croyances religieuses ni d'origine sociale. Leur offre doit se faire dans un contexte sûr, surtout lorsqu'il s'agit de services d'accueil des enfants ou d'accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées. Le droit à accéder à ce type de services doit être transparent et connu du public. Le principe de confidentialité doit être respecté et une procédure de plainte individuelle doit être mise en place, dans une forme intelligible. Quand il s'agit de services de santé et de services sociaux aux personnes, le prestataire devrait nouer une relation plus personnelle, permanente et systématique avec l'usager afin que celui-ci se sente en confiance et que la communication se fasse dans le respect.

2. Abordables, accessibles et parvenant aux groupes cibles concernés

L'accès aux SSIG doit être universel; il ne doit pas dépendre de la richesse ou du revenu, ni se limiter aux usagers vulnérables. Les SSIG doivent être accessibles et abordables, leur accès doit être garanti pour les publics dont la situation sociale et économique est la plus compromise. Les services de qualité doivent réaliser leurs objectifs sociaux et respecter les obligations de service public qui figurent dans le Traité de réforme de l'UE. Toutefois, l'élargissement du marché intérieur et le cadre européen actuel en matière de concurrence et d'aides publiques entraînent une privatisation accrue des services, souvent détriment du respect des droits et obligations. Une autre menace pèse sur l'offre universelle de services: la pression accrue à la réduction des déficits publics et des dépenses sociales, qui se traduit par une réduction quantitative et qualitative des services. Faute d'un suivi scrupuleux des obligations de service public, ces services risquent d'être nettement moins accessibles pour les personnes à bas revenus et pour les groupes socialement exclus, notamment lorsque qu'il n'est plus rentable de leur proposer ces services. Le groupe le plus menacé est composé des migrants, principalement les migrants sans papiers, et des demandeurs d'asile. Il convient de définir de manière plus précise *ce qui est abordable* et pour qui, par exemple dans l'offre de services de garde d'enfants de qualité et à bas prix pour les familles monoparentales à bas revenus, qui souhaitent reprendre le travail ou l'école, ou dans l'offre de services de transport pour les personnes vivant dans des régions éloignées, où leur absence peut représenter un obstacle insurmontable au retour à l'emploi. Faute d'une garantie d'accès physique ou pécuniaire, le recours au service sera limité et il sera plus difficile de définir le cadre de qualité des services indispensables pour promouvoir l'inclusion sociale.

"AIDE HONGROISE INTER-EGLISE" – HIA, MEMBRE D'EURODIACONIA – FONDATION VELUX– HONGRIE, GARANTIR L'ACCÈS À DES SERVICES DE QUALITÉ POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE

La stratégie d'intervention du projet se base sur une approche intégrée et complexe, qui vise le développement durable d'un groupe cible donné, une réponse à leurs besoins immédiats et un processus de réinsertion sociale sur le long terme. Elle repose sur deux objectifs spécifiques: 1) offrir une solution immédiate aux enfants les plus vulnérables, aux jeunes et à leurs familles et 2) accompagner la réinsertion scolaire ou professionnelle des enfants, des jeunes et de leurs parents. Il s'agit également de leur permettre d'accéder aux services fournis par l'état.

Le projet, de 4 ans, active trois types de centres: des centres d'hébergement, des centres d'accueil temporaire et des foyers de transition), afin de mettre en place un processus d'intégration sociale. Le programme prévoit l'offre des services suivants: aide à la scolarisation et intervention de crise, réinsertion et motivation des enfants, aide à l'emploi et services d'aide à la recherche d'emploi, réinsertion grâce à une formule de foyers de transition.

Depuis son ouverture le 31 décembre 2009 et depuis son entame, 4.073 ont déjà participé au programme et 10.027 dossiers ont été traités. Un logement temporaire a été offert à 711 personnes, tandis que 1210 personnes ont bénéficié d'une aide en nature. Quid des résultats du projet à ce jour? 69% des enfants ont moins de problèmes de fréquentation scolaire, voire plus du tout, et 66% des enfants ont adopté des comportements plus positifs par rapport à l'école et au sein de l'école.

Après seulement deux années, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales a repris le principe de centres d'hébergement et de foyers de transition et a soutenu d'autres organisations désireuses d'offrir des services similaires, tout en confiant à HIA la tâche de mettre en place et de gérer un centre méthodologique national pour l'hébergement temporaire des familles à Miskolc (une des villes qui avaient participé au projet) pour une période de cinq ans. L'objectif est de mettre en réseau les 110 hébergements temporaires hongrois pour familles, de mutualiser leurs expériences, de conclure un protocole commun, d'échanger des bonnes pratiques, de diffuser des recommandations et de militer pour des changements législatifs dans le domaine de l'hébergement.

Personne de contact: Clotilde Clark-Foulquier, Chargée de mission chez Eurodiaconia.
clotilde.clark-foulquier@eurodiaconia.org

www.vkr-fondene.dk/Data/PropertyFile/419294/Aarsskrift2008-UK.pdf

3. Personnalisés, globaux et durables

Les personnes en situation de pauvreté souhaitent être traitées comme des êtres humains ayant leurs propres besoins. Cet objectif n'est réalisable qu'en présence de services personnalisés, liant l'usager et le fournisseur par une forme de pacte. Celui-ci implique chez le fournisseur l'engagement d'offrir une aide permanente et à long terme. L'usager a le droit de décider des caractéristiques propres aux services offerts et de ne plus les utiliser lorsqu'il le souhaite. Les services doivent tenir compte des changements des besoins des usagers – par exemple, en raison d'un changement de situation personnelle (déménagement, santé, handicap) ou du parcours de vie. Ils doivent également adopter une approche globale et envisager la personne dans sa globalité. En d'autres termes, l'approche doit être pluridimensionnelle, envisager les relations entre les différents besoins et offrir une réponse intégrée (tenir compte des besoins relatifs au logement, à l'emploi, à la formation, à la garde d'enfants et aux soins de santé). Pour ce faire, le service doit être planifié en concertation avec d'autres services dans le cadre d'une approche intégrée et en équipe.

LE PROJET OSW "ESPACES DE TRANSITION", DU ROYAUME-UNI, COMBAT LE CHÔMAGE, LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION FINANCIÈRE

Il s'agit d'un projet-pilote innovant, d'une durée de trois ans, dont l'objectif est d'aider 300 résidents de centres d'accueil et de logements subventionnés de Londres et de Tyneside à trouver du travail et à s'orienter vers un logement indépendant. Ce modèle de relogement axé prioritairement sur l'emploi est financé par le programme britannique "Invest to Save" et par la Fondation londonienne du logement, grâce au parrainage des collectivités locales. Il vise principalement les personnes proches du marché de l'emploi et offre un accompagnement personnalisé vers l'emploi et le logement.

Le projet se déroule sur 4 phases:

1. L'inclusion financière: offre d'informations sur l'épargne, sur la confection d'un budget, sur la gestion des dettes, sur l'ouverture de comptes bancaires, participation à des formations (notamment un atelier sur l'inclusion financière "Money Matters" (*l'argent compte*)), avec une subvention de démarrage de 50 livres sterling à la fin du stage.
2. L'employabilité – conseils pour la recherche d'un emploi, conseils sur les entretiens d'embauche, mise en relation avec des employeurs, aide à la formation et à la rédaction de candidatures professionnelles, avec une subvention de démarrage de 250 livres sterling.
3. Logement – aide à la recherche d'un logement, conseils en matière d'aides sociales (s'assurer que les usagers sollicitent toutes les aides au logement auxquelles ils ont droit) et aide au relogement de 6 mois. Une subvention de 1000 livres sterling est également octroyée au début de la recherche d'un logement.
4. Aide permanente – dans les aspects de travail et de logement: planification des actions, aide au maintien du logement et activités de proximité, aide financière et gestion du budget. A la fin de cette phase, les personnes reçoivent un nouveau logement, un nouvel emploi et une subvention finale de 500 livres sterling.

Le projet a engrangé des résultats remarquables, comme le montre une évaluation indépendante; il existe une forte corrélation entre l'emploi et le logement: 38 personnes ont intégré un logement locatif privé ou se sont installées chez des membres de leur famille ou des amis, tandis que 32 personnes ont trouvé un logement et un emploi. Selon l'instrument d'évaluation de l'OSW, 30% des personnes concernées étaient d'anciens délinquants; environ un quart d'entre elles ont conservé leur emploi à temps plein dans la durée et ont pu louer un logement dans le secteur privé.

Personne de contact: Debbie Hilton, OSW, debbiehilton@osw.org.uk Ou sur le site de la FEANTSA: www.feantsa.org Voir la vidée du projet OSW sur: www.crisis.org.uk/pages/osw-film.html

4. Incluant participation et renforcement des capacités

Pour ce qui concerne tous les services sociaux d'intérêt général (SSIG), l'usager doit être activement associé à la conception et à l'offre du service, lequel doit répondre aux besoins actuels et futurs des usagers. Par exemple, lorsqu'il s'agit de services énergétiques ou de combustibles, il est essentiel que les personnes à bas revenus, qui risquent d'être privées de certains services, faute de pouvoir les payer ou en raison d'une situation de surendettement, soient activement consultées lors de la phase de conception des services et lors de l'évaluation de leur impact, afin que les prestataires puissent répondre à leur obligation de service universel. Les organismes nationaux et européens de régulation devraient voir, dans la participation des usagers à bas revenus, un élément essentiel à la garantie d'une offre efficace. Les SSIG requièrent une participation permanente et plus structurée, afin d'assurer une relation personnalisée et continue, indispensable à une aide effective. Les services sociaux personnalisés devraient viser, en premier lieu, l'autonomie et le renforcement des capacités de l'usager, ce qui concourrait en outre à son développement personnel. Il s'agit, à titre d'exemple, d'aider la personne à travailler comme volontaire au sein du service en question. Le service pourrait ainsi encourager la personne concernée à s'investir dans les services et la vie de la communauté, ce qui l'aiderait à gagner confiance en elle-même et agir. Pour ce faire, l'instance de gestion du service nécessite une structure de gouvernance participative active: impliquer les usagers en tant que groupe capable de représenter les exigences et les besoins du service en question.

IRLANDE DU NORD – LE PROJET "TOYBOX"

Le projet "Toybox" a été conçu par l'organisation "Early Years" en 2003; il reçoit son financement de l'*Executive Fund* et de *Save the Children*. Dans un premier temps, il devait durer 3 ans et aborder la question des inégalités dans les domaines de la santé, de l'enseignement et du bien-être entre les Gens du Voyage et le reste de la population d'Irlande du Nord. Les Gens du Voyage représentent l'un des groupes les plus marginalisés et les plus défavorisés dans la société irlandaise. Depuis 2008, le projet est financé par le ministère de l'Education.

Le projet Toybox est un modèle de développement des services basé sur les droits. L'objectif est de réduire considérablement les inégalités sociales et dans l'enseignement dont souffrent les enfants du Voyage, par le biais d'une action de sensibilisation précoce à travers le jeu. L'intervention se déroule dans le cadre d'un partenariat entre les enfants et les parents. Il s'agit d'améliorer le développement social, affectif, physique, langagier et cognitif des enfants du Voyage âgés de 0 à 4 ans, et d'aider les parents dans leur travail d'accompagnement de l'enfant vers son bien-être et son apprentissage, grâce à des visites à domicile.

Chacune des huit régions d'Irlande du Nord dispose d'une équipe de neuf travailleurs de proximité, chargés de nouer des relations avec les familles concernées et de travailler en partenariat avec elles. L'équipe fournit des jouets et du matériel stimulant les capacités des enfants, leur intérêt et leurs compétences. L'équipe utilise la technique dite "High Scope" et propose des jeux de rôle positifs aux parents. Elle les accompagne lorsqu'il s'agit d'inscrire les enfants dans l'enseignement préscolaire, tout en offrant une aide sociale, affective et pédagogique aux enfants qui entament leur parcours scolaire.

Ce projet est considéré comme un exemple de bonne pratique. Il a d'ailleurs publié un manuel de bonnes pratiques. Il repose sur un partenariat entre le ministère de l'Education et un large éventail d'organisations. Récemment, l'organisation "Early Years" a produit un DVD, *Toybox,* qui retrace les nombreuses expériences positives des parents et des enfants du Voyage. Il a été conçu comme un outil de cartographie du voyage éducatif depuis la naissance jusqu'à la première année de primaire.

Personne de contact: Organisation Early Years, *kathleeno@early-years.org shirleyg@early-years.org; www.early-years.org/toybox/*

EXIGO, SUÈDE – TÉMOIGNAGE PERSONNEL

Le projet EXIGO est mené en collaboration avec la paroisse d'Eriksfält. Il propose une aide en trois étapes aux réfugiés, un groupe confronté à des obstacles multiples et complexes qui empêchent leur participation à la société et au marché du travail. S., un réfugié qui vit à Malmö, est originaire de Bosnie Herzégovine et explique: *"Lorsque nous sommes arrivés en Suède, nous étions tous terrifiés par notre expérience de la guerre. Ensuite, nous avons du plonger dans la réalité comme si de rien n'était. Des services intégrés sont nécessaires pour dépasser ces obstacles."*

Les participants à EXIGO reçoivent une aide au revenu via des aides sociales qui s'ajoutent aux éventuelles indemnités de logement. EXIGO offre un service intégré qui se base sur une approche holistique et tient compte des besoins individuels des personnes. Les réfugiés souffrant du syndrome de stress post-traumatique peuvent plus facilement accéder à une aide psychologique, alors qu'en général, une attente d'un 1 an et demi est la norme. Grâce à EXIGO et avec l'aide de la Croix-Rouge, le temps d'attente est limité à 3 mois. EXIGO aide également les réfugiés à définir leurs besoins dans le but d'adapter plus aisément les services. S'y ajoute une formation professionnelle, afin de donner aux participants l'expérience et les compétences professionnelles dont ils ont besoin, d'améliorer leur connaissance de la langue suédoise, de rehausser leur confiance et leurs compétences sociales. Ils peuvent également participer à des activités sociales et à des programmes de promotion de la santé (Yoga, Taï Chi, …) pour se relaxer. Parallèlement, des groupes de discussion sont encouragés afin que les personnes puissent partager leurs expériences, leurs difficultés et, in fine, les dépasser. Ensuite, les participants sont nombreux à décrocher un emploi sur le marché de l'emploi ordinaire et à participer pleinement à la société.

Personne de contact*:* Johannes Jorgensen/EAPN Suède, *Johannes.Jorgensen@svenskakyrkan.se*

5. Impliquant responsabilité, transparence et proximité

Les services sociaux majeurs, tel le logement et l'aide aux personnes, ne peuvent être conçus en dehors de la communauté qu'ils doivent servir. L'objectif doit être la promotion d'une plus grande cohésion sociale par le biais d'une approche ascendante de développement local, visant la participation des communautés à la conception et à l'offre des services. En d'autres termes, il s'agit d'une approche basée sur un partenariat actif entre les principales parties prenantes, notamment les usagers (actuels, potentiels et actuellement exclus), les autorités locales, les associations de locataires, les employeurs et les syndicats, dans une gestion active de la communauté. La gestion de l'ensemble des services d'intérêt général doit se faire de manière ouverte et transparente, dans le respect d'orientations et de mécanismes de fonctionnement clairs et transparents. Cette gestion doit également respecter explicitement le droit des usagers à l'information, à la réclamation et à l'implication dans l'offre des services. Pour ce qui est des services sociaux, il convient de se montrer responsable non seulement envers les usagers du service en question, mais également envers la communauté locale qui le finance. L'accès aux registres et aux données est particulièrement important (notamment pour tout ce qui relève des méthodes d'exploitation, des coûts et des profits), afin de pouvoir évaluer l'efficacité et l'effectivité de l'offre des services. Il convient de prévoir des mécanismes de suivi régulier et d'évaluation, non seulement par les usagers/prestataires/travailleurs, mais également par des groupes indépendants et d'éventuels conseils de quartier. L'évaluation des résultats doit être tant qualitative que quantitative et prendre en compte les points de vue de l'ensemble des acteurs concernés.

LA GESTION PERSONNALISÉE DES DOSSIERS PAR UN TRAVAIL DE PROXIMITÉ, À KARVINA, EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

La région urbaine de Karvina était caractérisée par une pénurie de services destinés aux adultes connaissant des difficultés sociales (endettement, perte de logement, chômage de longue durée) et par un manque d'information sur les mécanismes d'aide sociale. En 2009, a vu le jour un programme local financé par le FSE, dont l'objectif consistait à aider les usagers à gérer leur budget, sortir de l'endettement, trouver un logement permanent (assorti d'un bail) et un revenu régulier.

Le programme local suit les méthodes habituelles du travail social de proximité: conseils dans le domaine social, activités sociales et thérapeutiques (formation à l'informatique, travaux d'embellissement et de décoration, couture, cuisine, repas en commun). Les travailleurs de rue offrent une aide régulière aux usagers dans le cadre d'un programme de travail de rue (rencontrer les usagers dans leur propre logement qui se trouve dans un quartier d'exclusion sociale); par ce biais, ils combattent les risques de pauvreté et d'exclusion sociale. Depuis 2009, les assistants sociaux ont réalisé 962 interventions (consultations des usagers qui durent 30 minutes ou plus) et ont noué 1674 contacts (rencontres des usagers pendant 10 minutes). Ils ont ainsi aidé les usagers à réaliser près de 50% de leurs 253 objectifs personnels.

Personne de contact: Clotilde Clark-Foulquier, chargée de mission chez Eurodiaconia, *clotilde.clark-foulquier@eurodiaconia.org*

6. Investissant dans des conditions de travail de qualité pour les services sociaux

De nombreuses organisations locales se caractérisent par une certaine confusion entre leur personnel rémunéré et non rémunéré. Toutefois, une des constantes est le peu de valeur accordée au travail d'aides aux personnes, principalement confié à des femmes, souvent des travailleuses migrantes (notamment des migrantes sans papiers). S'il est essentiel d'offrir une formation continue et un apprentissage tout au long de la vie à l'ensemble des travailleurs et des auxiliaires, il faut impérativement valoriser les compétences existantes et investir dans de bonnes conditions de travail et des salaires décents. Cela est fondamental à la fois dans la qualité des services d'accompagnement et pour la création d'une société plus cohésive.

Les résultats engrangés

L'UE, moteur de la libéralisation

La politique européenne liée au marché intérieur et la libéralisation des secteurs à dimension européenne, tel l'énergie et les télécommunications, ont été le moteur de l'approche européenne sur les services. D'après la Commission européenne, il fallait aller plus loin dans l'élimination des barrières transfrontalières aux services. C'est ainsi que fut adoptée, en 2006, la très controversée Directive sur les services[47]. Celle-ci ne s'applique pas aux services non-économiques d'intérêt général (comme l'enseignement officiel). Si les services de santé et d'autres services sont expressément exclus du champ de la directive, la formulation de l'exemption des services sociaux a laissé planer un doute quant à la portée réelle de leur exclusion[48]. Priorité est donnée à l'ouverture du marché intérieur des services, à la promotion active de la libéralisation et de la privatisation (y compris des principaux services de base), souvent au détriment des droits sociaux. Les services sociaux, pour leur part, sont particulièrement menacés, confrontés à la concurrence croissante des nouveaux "entrants" sur "le marché" des services locaux et de proximité (entreprises privées et multinationales) et, donc, à une plus grande segmentation. Ces tendances ont un impact négatif sur le niveau de financement et sur la qualité des services offerts.

L'impact de la crise économique

En 2008, dans leur évaluation des Rapports Stratégiques Nationaux, les membres d'EAPN ont souligné l'absence de liens entre les services et la stratégie d'Inclusion active[49]. Ils relevaient des avancées dans l'accès aux services énergétiques, de logement et de santé, mais aucun financement particulier ne semblait prévu pour la réalisation des objectifs chiffrés, et la conception des services, principalement des services sociaux, se faisait en dépit de toute cohérence. A ce propos, les membres ont souligné l'importance du travail interinstitutionnel, essentiel à la garantie de services intégrés, répondant aux besoins pluridimensionnels des personnes en situation de pauvreté en matière de services.

Suite à la crise économique, les réductions budgétaires imposées par les mesures d'austérité ont entraîné des coupes sombres dans les services publics. De nombreux membres d'EAPN montrent avec insistance que le prix des services de base est resté élevé, ou qu'il a continué à augmenter, un constat qui s'applique principalement aux services énergétiques, aux soins de santé et aux services de réseau[50]. La responsabilité de ces augmentations incombe aux autorités publiques, qui n'ont pas suffisamment règlementé les services privatisés ou qui ont elles-mêmes fait monter le prix de leurs propres services.

De nouvelles possibilités au niveau européen

Le traité de Lisbonne et la Stratégie Europe 2020 laissent entrevoir de nouvelles possibilités dans le dossier de l'accès à des services sociaux de qualité, envisagé comme facteur essentiel pour la construction d'une société plus sûre, plus cohésive et plus intégrée.

47. *Looking back and looking ahead, the implications of the Services Directive for EAPN* (uniquement en anglais), 2008.
48. Les Etats membres devaient la transposer dans leur droit national en date du 28 décembre 2009. Depuis début 2010, un processus *d'évaluation mutuelle* a été engagé avec les Etats membres en ce qui concerne les mesures nationales révisées. Il sera suivi d'une consultation des parties prenantes.
49. EAPN, *Building Security, Giving Hope – Evaluation par EAPN des Rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2008-2010)*, 30 novembre 2008.
50. EAPN, *L'impact social de la crise et des paquets de relance*, décembre 2009.
51. L'article 14 du TFUE donne une nouvelle compétence législative au Parlement européen. Elle concerne les services publics et prévoit la définition de principes et de conditions visant à garantir le bon déroulement des missions de services publics au sein de l'UE (article 14 du TFUE). Le protocole sur les SIG (N°26) repose solidement sur la perspective de l'usager puisqu'il propose ce qui peut être considéré comme une définition de l'obligation de service public (sans pour autant la qualifier comme telle): *un niveau élevé pour la qualité, la sécurité et l'accessibilité pécuniaire, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des usagers*.

Force est de reconnaître que le traité de Lisbonne donne aux institutions européennes le mandat de doter les SIG d'un cadre plus global, privilégiant les droits sociaux par rapport au marché intérieur, garantissant le droit de tous et de toutes à accéder à des services publics abordables et de qualité, essentiels pour vivre dans la dignité (dont la santé, l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie, le logement, l'accompagnement)[51]. Ce mandat permet également aux Etats membres d'imposer une série d'obligations aux fournisseurs de services.

Dans la Stratégie Europe 2020, et plus précisément dans le pilier relatif à une croissance inclusive, la promotion de l'innovation sociale pour les groupes les plus vulnérables et d'un meilleur accès aux systèmes de soins de santé pourra servir de contrepoids positif à l'objectif du "marché unique ouvert". Les Etats membres ont précisé que l'accès pour tous à des services de qualité supérieure est une priorité, principalement dans le domaine des soins de santé, des soins de longue durée et du logement, dans l'objectif de pérenniser le financement des services sociaux et la qualité de l'intervention.

La promotion de l'Inclusion active via les principaux services de base[52]

- ✓ Logement
- ✓ Santé
- ✓ Inclusion financière
- ✓ Energie

Le droit au logement

"Pour obtenir un logement, je dois trouver du travail – mais je n'ai pas de travail."

"Il n'y a assez de logements, et le coût des loyers peut pousser les gens vers le sans-abrisme."

"Les loyers sont vraiment trop élevés et il manque de logements sociaux."

L'accès à un logement adéquat devrait être considéré comme un préalable à l'exercice de nombreux droits fondamentaux. L'obtention d'un logement sûr, abordable et de qualité s'impose pour vivre dans la dignité, pour participer pleinement et activement à la société. Elle permet également aux personnes de réaliser leur potentiel sur le marché de l'emploi.

Un nombre croissant d'instruments internationaux et européens défend le droit au logement comme un droit fondamental. A l'échelle européenne, le droit à l'aide au logement est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux.[53]

Avant la crise, l'envolée des coûts du logement et l'augmentation de la part du revenu disponible consacré au logement pesaient de plus en plus sur la situation financière et personnelle des populations à bas revenus, mais également sur celle des personnes à revenus plus élevés. La crise a aggravé la pauvreté et l'exclusion du logement.[54] La plupart des pays élaborent des mesures visant à s'attaquer au sans-abrisme dans le cadre d'approches de plus en plus globales. Toutefois, l'absence de données communes[55] et d'une définition pratique du sans-abrisme[56] complique l'évaluation de leur impact. En outre, on constate un manque de mesures efficaces de prévention du sans-abrisme.

En Autriche, un logement abordable et l'aide aux sans-abri figurent dans la batterie de mesures du Rapport Stratégique National autrichien. Ce dernier prévoit des mesures de prévention des expulsions,

52. Toutes les citations qui figurent dans cette section viennent de personnes en situation de pauvreté.
53. Le nouvel article 34-3 de la Charte des droits fondamentaux stipule que: *afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à l'aide sociale et à l'aide au logement afin de garantir une vie décente à toutes les personnes, qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans le respect des procédures prévues dans le droit communautaire et dans le droit et les coutumes nationaux.*
54. Comme stipulé dans le rapport conjoint 2010 sur la protection sociale, *en conséquence, la lutte contre l'exclusion du logement et le sans-abrisme requiert des politiques intégrées, combinant une aide financière, une réglementation efficace et des services sociaux de qualité, notamment en matière de logement, d'emploi, de santé et de protection sociale*. Elle exige également une remise en question de la tendance actuelle à la privatisation du parc immobilier.
55. A la lumière des indicateurs convenus depuis 2009, établir des indicateurs communs pour le coût du logement, les logements surpeuplés et la qualité du logement. Cela permettra d'avancer dans ce domaine.

dans le but de "s'attaquer aux racines du sans-abrisme". L'objectif premier de l'aide aux sans-abri consiste à stabiliser leur situation sociale et à leur permettre de reprendre une vie indépendante dès que possible. Un large éventail de services – travail de rue, centres de jour facilement accessibles, centres d'hébergement d'urgence, foyers de transition et accompagnement de vie – est disponible dans les régions (*Länder*).

L'accès aux soins de santé – combattre les inégalités face à la santé

"Les soins de santé coûtent une fortune. La pauvreté rend les gens malades."

"Dans les villes, il y a de très bons hôpitaux, mais il faut payer le médecin en espèces pour pouvoir être soigné."

Les facteurs socio-économiques, tels que les conditions de vie, l'éducation, le métier et le revenu, contribuent considérablement à l'accroissement des inégalités face à la santé. Dans sa communication sur la réduction des inégalités en matière de santé[57], la Commission constate que les différences de conditions de vie, d'emplois et d'accès aux services publics se reflètent dans les données sur la santé et que ce paramètre met à mal la croissance économique et la cohésion sociale de l'UE. Malgré tout, la consolidation budgétaire que la crise économique impose aux Etats membres pèse fortement sur les budgets de la santé. Selon l'avis du CPS (2010)[58], les politiques de santé, pour fonctionner, devraient viser à garantir l'accès pour tous à des services de soins de santé abordables et de qualité, indépendamment de la situation socio-économique; leur objectif devrait également être de mettre en place des politiques spécifiques ciblées sur l'amélioration de l'état de santé des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, par le biais d'une approche globale et holistique reposant sur les déterminants de la santé que sont les facteurs en amont (conditions générales de vie, politiques de revenus) et les facteurs en aval (exposition à des facteurs de risque spécifiques et styles de vie à risques).

Les Etats membres n'insistent pas suffisamment sur la réduction des inégalités en matière de santé, notamment au niveau des soins dentaires. Il faut notamment aborder l'accessibilité pécuniaire, en se concentrant sur les montants des tickets modérateurs, mais également combattre la discrimination que connaissent certains groupes cibles quant à l'accès et de la qualité des services.

56. La typologie européenne du sans-abrisme appelée "ETHOS", qui a été développée par la FEANTSA, propose un classement des personnes en fonction de leur situation de vie. Il existe quatre catégories conceptuelles: être sans abri (rooflessness ou dormant à la rue) - aucun hébergement, vagabondage; être sans logement (houselessness) (avoir un abri, mais provisoire, dans des institutions ou foyers d'hébergement); être en logement précaire (menace d'exclusion à cause d'un contrat de location douteux, expulsion, violence intrafamiliale); et vivre dans un logement inadéquat (dans une caravane dans un camping illégal, dans une maison insalubre, dans un logement extrêmement surpeuplé).
57. COM 567 final, *La solidarité en matière de santé: réduire les inégalités en matière de santé au sein de l'UE*, 20 octobre 2009.
58. SPC/2010/5/4 Final, Avis du CPS, *La solidarité dans le domaine de la santé: réduire les inégalités en matière de santé au sein de l'UE*, 4 mai 2010.

En Roumanie: le Rapport stratégique national comprend une analyse de la stratégie nationale pour la santé et les soins de longue durée, qui préconise, comme priorités à moyen terme, le soutien des services aux personnes informels, la modernisation de l'infrastructure et la participation des bénéficiaires à la conception et à la mise en œuvre des programmes locaux. L'objectif en est de garantir l'accessibilité et la qualité des services de santé tout en pérennisant le secteur de la santé dans son ensemble, menacé par une tendance à privilégier le financement des usagers au lieu d'investir directement dans les services de santé et d'accompagnement.

L'inclusion financière

"L'exclusion financière est un problème mondial! Nous voulons l'inclusion."

"Tant que l'exclusion financière existera, il n'y aura pas de dignité."

"Si vous n'avez pas de compte en banque, impossible de louer un logement."

En Europe, on estime à 100 millions le nombre de personnes souffrant d'exclusion financière à des degrés divers. Dans la pratique, cette exclusion constitue un grave obstacle à l'emploi, mais également aux services publics (aide sociale, énergie et logement) essentiels pour vivre dans la dignité. La communication de la Commission européenne sur l'exclusion financière montre que la question de l'exclusion financière est liée à celle de l'accès à un compte bancaire de base[59]. Dans le rapport récent du CESE, Mario Monti propose qu'une "*nouvelle règlementation soit élaborée sur base du nouvel article 14 du TFUE afin de garantir que tous les citoyens aient droit à un certain nombre de services bancaires de base*".[60] Toutefois, l'UE devrait aller plus loin: garantir des pratiques de crédit et de prêt plus égalitaires et combattre le surendettement[61]. Certains Etats membres (comme la Hongrie et Malte) ont franchi un cap en réalisant une étude sur l'ampleur du problème, dans le but de définir comment combattre les malversations dans l'octroi des prêts, les actes d'extorsion et les situations de surendettement. L'expérience de l'économie sociale ou les initiatives non marchandes (coopératives de crédit, banques éthiques) apparues dans certains Etats membres (Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas) s'avèrent fondamentales pour combler le vide laissé par les prestataires de services financiers traditionnels. Ces exemples ont permis de mettre en place des approches ascendantes et participatives, basées sur les besoins réels des personnes en situation d'exclusion sociale (une information financière solide et la prévention du surendettement).

L'accès à l'énergie pour tous

"Les prix de l'énergie restent élevés. L'énergie est un besoin, ce n'est pas un privilège."

"On doit souvent choisir entre manger et se chauffer."

"L'accès à l'énergie pour tous sera garanti lorsque les autorités responsables des systèmes de protection sociale collaboreront avec les opérateurs énergétiques."

"S'il existe beaucoup d'énergies renouvelables disponibles – énergie solaire, énergie hydraulique…–, elles coûtent trop cher et les gouvernements ne veulent pas jouer leur rôle."

"En hiver, les enfants n'ont pas de chauffage et vivent dans des conditions malsaines."

Bien qu'on ne dispose pas de chiffres pour toute l'UE, on estime le nombre de personnes souffrant de précarité énergétique dans une fourchette allant de 50 à 125 millions. La précarité énergétique, qui est une entrave à l'intégration économique et sociale, doit être considérée comme une violation du droit humain fondamental à une vie décente. Pour ce qui concerne certains services de base comme l'énergie, plusieurs pays ont calculé ce que devraient être des prix énergétiques abordables en se basant sur la définition de la précarité énergétique (on considère qu'un prix est inabordable lorsque les personnes doivent dépenser plus de 10% de leur revenu disponible pour chauffer et éclairer raisonnablement leur logement (ce qui est le cas au Royaume-Uni)). Le troisième "paquet énergie", adopté en juin 2009, donne aux Etats membres le mandat clair de réduire leur niveau de précarité énergétique, via des plans d'action comportant des mesures de lutte contre la précarité énergétique. Toutefois, aucun de ces plans n'a encore été mis en œuvre. Pour fonctionner, les stratégies

59. Réponse d'EAPN à la consultation de la Commission européenne *Garantir l'accès à un compte bancaire de base*, du 6 avril 2009, basée sur le document de consultation de la Commission européenne, *l'inclusion financière: garantir l'accès à un compte bancaire de base*, 6 février 2010.

60. Mario Monti, une nouvelle stratégie pour le marché unique: au service de l'économie et de la société européenne, Rapport du président de la Commission européenne José Manuel Barroso, 15 mai 2010.

61. Réponse conjointe du RFA, de l'ECDN, d'EAPN, …, au document de la Commission européenne *Responsible Borrowing and Lending in the EU*, sur base du document de consultation de la Commission européenne *Responsible Borrowing and Lending in the EU*, 15 septembre 2010.

62. Voir les recommandations d'EAPN dans le document de travail d'EAPN sur la précarité énergétique, 19 mars 2010.

devraient s'articuler autour de trois éléments clés: les ménages à bas revenus, l'envolée des prix des carburants et les niveaux de surconsommation dus à des situations d'inefficacité énergétique[62].

En Belgique, un grand pas a été franchi lorsqu'une analyse des besoins en matière de logement a montré la nécessité de garantir l'accès à l'énergie pour tous et pour toutes. Pour y parvenir, un travail important a été réalisé au cours des dix dernières années, dans le cadre de la campagne sur la pauvreté et l'énergie qui a permis d'engranger quelques victoires (garanties de service minimum, limites des coupures, droit à des compteurs à prépaiements).

LE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉNERGIE ET LA PAUVRETÉ EN FLANDRES (BELGIQUE)

Le groupe de travail a été créé en 1999 suite à une vague d'indignations face aux nombreuses coupures de gaz (chauffage) et d'électricité que connaissaient les familles en situation de pauvreté. Sur base de l'expérience de personnes en situation de pauvreté, le groupe de travail a élaboré une note de synthèse à l'attention du gouvernement régional flamand. Chaque mois, une réunion rassemble 40 à 50 personnes, dont la plupart font partie d'associations locales flamandes de lutte contre la pauvreté. Le groupe de travail souhaite apporter des solutions concrètes aux problèmes énergétiques. La plupart des actions qu'il mène s'adressent aux responsables politiques ou à l'administration publique compétente. S'y ajoutent des actions de sensibilisation de l'opinion publique. Les personnes en situation de pauvreté sont présentes et actives à tous les stades des initiatives et des réunions. Par exemple, le GT a organisé un programme de formation sur les effets pervers de la législation. La formation a été donnée par des professionnels, en collaboration avec les personnes en situation de pauvreté membres du GT.

En 2001, au moment de l'annonce de la libéralisation du marché de l'énergie, le gouvernement flamand a organisé une audition avec le GT. Les recommandations proposées ont été largement reprises dans la loi. Les tarifs sociaux ont été élargis et appliqués automatiquement aux catégories concernées. Le GT a obtenu l'application d'un "tarif social" maximal qui correspond à la moitié du tarif pratiqué par l'opérateur le moins cher du marché. Un médiateur fédéral a été nommé afin de traiter les plaintes. La période hivernale d'interdiction des coupures de gaz et d'électricité a été étendue. La capacité des compteurs à budget est passée de 6 à 10 ampères. En 2007, suite à l'adoption du décret, la notion "d'absence de volonté de payer", souvent invoquée en cas de non-paiement des factures énergétiques, a été retirée de la loi. En outre, les compagnies d'énergie n'ont le droit d'opérer des coupures du gaz et de l'électricité que dans 9 situations bien précises.

Personne de contact: Ludo Horemans/BAPN, *ludo.antwerpen@gmail.com*

Recommandations

Au niveau européen

- Elaborer une réglementation sur les services d'intérêt général (sur base de l'article 14 du TFUE), ainsi qu'une série de directives sectorielles sur les services sociaux et de santé. Le but est de garantir le droit pour tous et pour toutes à accéder à des services publics abordables et de qualité (la santé, l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie, le logement, les services d'accompagnement, ainsi que la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité).
- Mener une évaluation indépendante de l'impact social de la libéralisation sur les obligations de service public (notamment une évaluation par les parties prenantes nationales via des forums participatifs). Cette évaluation devrait être réalisée par le CPS et la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté, et ses conclusions avalisées par l'EPSCO.
- Assurer un suivi et formuler des recommandations sur l'amélioration de l'égalité d'accès aux principaux services d'intérêt général, par des plans d'action nationaux pour l'inclusion de la MOC sociale et de la plateforme phare de lutte contre la pauvreté.
- Reconnaître l'inclusion financière comme SIG, via un cadre législatif visant à garantir le droit à un compte bancaire abordable et à des services bancaires et de crédit équitables.
- Faire des inégalités face à la santé l'un des thèmes prioritaires de la MOC sociale et de la plateforme phare de lutte contre la pauvreté, afin d'avancer dans le recueil de données, dans la définition d'indicateurs et de politiques sur l'accès à des services de soins de santé abordables et de grande qualité pour tous (principalement au point d'entrée), indépendamment de la situation socio-économique des personnes. Garantir des politiques ciblées afin d'améliorer l'état de santé des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.
- Mettre en place des plans d'action nationaux de réduction de la précarité énergétique dans le droit fil des exigences contenues dans le "paquet énergie", afin de garantir l'accès pécuniaire à l'énergie pour tous et de réduire la précarité énergétique via une approche intégrée (revenu, tarification abordable et réduction de la consommation par une meilleure efficacité énergétique).
- S'orienter vers une définition européenne commune de la précarité énergétique et vers une stratégie commune, en lien avec la charte exécutoire sur les droits des consommateurs d'énergie.

Concernant les SSIG

- S'orienter vers l'élaboration d'un cadre européen effectif pour des normes de qualité dans les services sociaux, sur base des principes de qualité et des droits des usagers.

Emploi: l'accompagnement vers un emploi décent

04

Introduction

Le troisième des trois piliers sur lesquels repose la Stratégie d'Inclusion active est celui de "marchés de l'emploi inclusifs". Il promeut l'insertion sur le marché du travail par des parcours et des approches individualisés, pour que chacun puisse bénéficier d'un accompagnement adéquat dans la recherche d'un emploi décent et durable. Cette stratégie est destinée à tempérer les programmes d'activation agressifs focalisés sur "l'emploi d'abord", même s'il s'agit d'emplois précaires et de faible qualité, et assortis de sanctions de conditions de plus en plus strictes liées à l'octroi des prestations sociales, sans égard pour la complexité des situations personnelles et des obstacles que l'on peut rencontrer dans l'insertion professionnelle et la participation sociale.

Les approches d'Inclusion active mettent l'accent sur la participation sociale. Pour les personnes qui peuvent travailler, au travers d'un emploi de qualité correspondant à leur parcours et à leur formation; Pour celles qui ne peuvent pas travailler, au travers de moyens leur permettant de contribuer à leur communauté locale, par le versement d'un revenu adéquat et par l'accès à des services de qualité, à un prix abordable. Un emploi ne se définit pas uniquement en termes de productivité et de compétitivité; c'est également un vecteur d'insertion et d'intégration dans la communauté, un moyen de se réaliser, une occasion de contribuer et de participer à la société.

Les personnes en situation de pauvreté témoignent d'une pression et d'une conditionnalité de plus en plus pesantes, alors que les offres d'emploi se raréfient.[63] Les politiques d'activation se sont en effet massivement développées ces dernières années, "poussant" les chômeurs vers le marché du travail, en agitant la carotte des formations et de l'accompagnement, mais également le bâton de la coercition et des sanctions financières. À maintes reprises, EAPN a dénoncé les excès de ces approches punitives, surtout dans un contexte où l'emploi se fait rare.[64]

Les récentes mesures liées à l'emploi ne tiennent pas compte d'éléments aussi essentiels que la qualité des emplois, le rôle et l'accessibilité de services d'accompagnement (les gardes d'enfant, par exemple) et le besoin d'approches personnalisées à l'insertion au marché du travail. Pour preuve, l'approche décrite par le Rapport conjoint sur l'emploi dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020 et par la récente Analyse annuelle de la croissance. Les stratégies pour l'emploi des États membres restent marquées par l'idée qu'il

faut "rendre le travail avantageux", plutôt que de proposer un appui intégré et personnalisé et des services de conseil, sous-tendus par une évaluation globale des besoins et effectués au cas par cas. Trop souvent, les services publics de l'emploi se cantonnent à "la même approche pour tous".

Même si des pas importants ont été franchis pour accroître la visibilité et encourager les programmes d'apprentissage mutuel dans le cadre de la Recommandation sur l'Inclusion active, la feuille de route manque encore de cohérence pour assurer une mise en œuvre efficace de cette recommandation aux plans national et européen, comme le montre une analyse des politiques d'emploi menée à ces deux niveaux. Le point suivant tente de dresser un état des lieux, sur le terrain, plus précis.

De la conception à la mise en œuvre des politiques

Il semble, tant au niveau national qu'européen, que les principes d'Inclusion active visant à créer un marché du travail inclusif n'aient pas été intégrés dans les politiques d'emploi. Les dernières propositions de la Commission européenne en

63. EAPN – *Le projet européen va-t-il à contresens ? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.

64. Voyez la Réponse d'EAPN au Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2010, 20 février 2011 – et la Réponse d'EAPN à l'Initiative phare *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois*, 11 mai 2011.

65. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf. La ligne directrice 7 s'intitule *"Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel"* et la ligne directrice 8 *"Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie"*.

matière d'emploi font peu de cas de la Stratégie d'Inclusion active, qui définit des parcours d'emploi et met l'accent sur des emplois de qualité (de même que sur la fourniture d'un revenu adéquat et d'un accès aux services).

Le Paquet pour la relance économique lancé au mois de novembre 2008 ne fait aucune allusion à la Stratégie d'Inclusion active. Face à la montée du chômage, il promeut au contraire des politiques d'activation tel que décrites plus haut. Dans sa Communication intitulée *"Un engagement commun en faveur de l'emploi",* publiée au mois de juin 2009 après le Sommet pour l'emploi, la Commission européenne explique que la mise en œuvre des stratégies intégrées prévues par la Stratégie "est plus nécessaire que jamais", sans toutefois intégrer globalement ces principes dans le corps du texte.

Les propositions formulées par la Commission dans les documents relatifs à la Stratégie Europe 2020 ne font plus aucune allusion à l'Inclusion active ni à des marchés du travail inclusifs. Cela vaut également pour l'Analyse annuelle de la croissance et son annexe, ainsi que pour le Rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie Europe 2020. Le Rapport conjoint sur l'emploi soutient clairement l'Inclusion active mais, en la cantonnant aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il oublie de l'intégrer de manière transversale dans les politiques d'emploi et du marché du travail. Il faudrait des recommandations plus spécifiques, afin de cibler les efforts sur certains groupes et de les aider à trouver des emplois durables et de qualité, garants de leur parcours d'insertion. Les approches intégrées d'Inclusion active devraient transparaître plus vigoureusement dans les lignes directrices 7 et 8.[65]

L'emploi et la qualité des emplois sont sévèrement menacés par les récentes évolutions salariales. L'Analyse annuelle de la croissance suggère explicitement de résorber les déficits publics par la réduction des salaires. Plus récemment, les Chefs d'État et de gouvernement ont adopté la Réforme du pacte de stabilité et de croissance et le Pacte euro plus, qui tous deux plaident en faveur de restrictions salariales, en établissant un lien entre le coût unitaire de la main-d'œuvre et la productivité et en préconisant un découplage entre les salaires et l'inflation. Ces dispositions hypothèquent le respect des conventions collectives nationales et entraînent une augmentation du nombre de travailleurs pauvres en abaissant le niveau réel des salaires. EAPN a clairement exprimé ses préoccupations à cet égard à l'EPSCO et au Conseil de printemps.[66]

Au plan national, les membres d'EAPN rapportent que la plupart des gouvernements continuent de mettre en œuvre les mêmes stratégies d'activation plutôt que d'investir dans des approches intégrées d'Inclusion active et dans la création de marchés du travail ouverts à tous et donnant à chacun l'occasion de contribuer à la société. Le potentiel des approches de participation sociale n'est pas exploité.

Dans son rapport de 2008 consacré aux Programmes nationaux de réforme[67], EAPN souligne combien les gouvernements montrent peu d'empressement à intégrer de manière transversale les principes d'Inclusion active. Le rapport déplore par ailleurs l'absence d'évaluation rigoureuse des effets réels des sanctions et des conditionnalités supplémentaires sur les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. L'aide à la remise au travail est plus souvent saucissonnée que globale, n'atteint généralement pas les personnes les plus éloignées du marché du travail et ne se préoccupe pas assez de la qualité des emplois proposés. La même remarque s'applique aux Rapports stratégiques nationaux de 2008.[68] Le relèvement du taux d'emploi de certains groupes prime sur la mise en place de marchés du travail ouverts à tous et d'un accompagnement personnalisé; les membres d'EAPN s'inquiètent vivement de l'effet d'écrémage, qui cible les personnes les plus proches du marché du travail et, une fois encore, de la qualité des emplois proposés. Ils s'inquiètent en outre de l'absence de volonté véritable de dégager les ressources permettant à des populations cumulant plusieurs désavantages de surmonter les obstacles à l'emploi.

Enfin, la crise actuelle dévoile de nouveaux défis, pour la plupart liés à l'étiolement de l'offre d'emploi. D'après les éléments probants accumulés par les membres d'EAPN,[69] la majorité des États membres prennent des mesures d'urgence par la voie de plans de relance économique afin

66. Voir la lettre du 4 mars 2011 qu'EAPN a adressée à l'EPSCO du 7 mars, ainsi que la lettre du 22 mars 2011 qu'EAPN a adressée au Conseil de printemps des 24 et 25 mars 2011.

67. EAPN, Tableau de bord de l'inclusion sociale - *La réponse d'EAPN aux rapports nationaux 2007 sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Rapport complet* (en anglais uniquement), 15 janvier 2008.

68. EAPN, *Assurer la sécurité, redonner de l'espoir: Évaluation d'EAPN des rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2008-10)*, 30 novembre 2008.

69. EAPN, *Le projet européen va-t-il à contresens ? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.

de défendre les bassins d'emploi existants et de promouvoir l'accès à de nouveaux bassins d'emploi. Une trop grande partie des emplois créés s'inscrit toutefois dans le court terme, avec de piètres conditions de travail et souvent dans des industries non durables. Les emplois sont souvent sauvegardés au prix d'une baisse des salaires, qui ne s'accompagne pas forcément d'un complément de prestations sociales adéquat. On continue de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle et sur la radiation des allocataires, au lieu de les aider à trouver des emplois de qualité, qui les sortiraient effectivement de la pauvreté. La dégradation des conditions de travail est patente, de même qu'une tendance accrue à réduire les salaires. Plusieurs membres signalent en outre une flexibilité et une précarité accrues sur les marchés du travail, où les conditions d'embauche et de licenciement sont assouplies pour les entreprises sans qu'en contrepartie ne soient mis en place des mécanismes de sécurité sociale ni des filets de sécurité adéquats et pourtant nécessaires.

Cet inquiétant tableau de la situation, tant au niveau national qu'européen, laisse à penser que la mise en œuvre de la Stratégie d'Inclusion active a encore beaucoup de chemin à faire avant de donner accès à des emplois de qualité. Pour contribuer à ce débat, EAPN a défini ses propres critères, qui reposent sur les principes inscrits dans la Stratégie d'Inclusion active de la Commission européenne.

1) Une activation sociale positive, basée sur les droits humains

Dans l'emploi comme ailleurs, une élaboration des politiques qui se veut éthique doit avoir pour fondement le respect de la dignité humaine. Ce droit est inscrit dans le Traité sur l'Union européenne, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et est désormais devenu un droit contraignant en vertu du Traité de Lisbonne et de

PRINCIPES D'EAPN POUR UN TRAVAIL DÉCENT ET LA PLEINE PARTICIPATION À LA SOCIÉTÉ

1. Une activation sociale positive, basée sur les droits humains
2. Des approches individualisées, taillées sur mesures et pluridimensionnelles
3. Un accompagnement à long terme vers un emploi durable et de qualité
4. Une occupation durable et adaptée, respectueuse des besoins de la personne
5. Un soutien à l'apprentissage tout au long de la vie, pour la vie et pas seulement pour le travail
6. Une mise en œuvre conjointe, intégrée, non discriminatoire, basée sur un partenariat

MÉTHODE DE TRAVAIL BASÉE SUR LA RÉINSERTION TOTALE (NORVÈGE)

Tim est un jeune homme qui, des années durant, a souffert de dépression et d'angoisses, qu'il ne parvenait à oublier qu'en jouant de la guitare. Les médicaments étaient la seule forme d'aide qui lui ait été offerte. Sa rencontre avec un volontaire de l'organisation Total Rehab lui a finalement permis de bénéficier d'une aide et d'un accompagnement socio-psychologique personnalisé. Le volontaire a découvert la passion de Tim pour la musique et a négocié avec les services sociaux le versement d'une aide financière, le temps pour Tim de trouver un emploi dans un domaine qui lui plaisait. Tim percevait ses allocations sociales, de même qu'une caution et le montant du loyer, plus ses frais de voiture, son état ne lui permettant pas d'emprunter les transports publics. Aujourd'hui, il a sa propre entreprise, donne des cours de guitare et travaille dans un studio de musique. Rien de tout cela n'aurait été possible sans cet accompagnement personnalisé qui lui a permis de réaliser son rêve. L'implication personnelle du volontaire aura été déterminante pour aider Tim à surmonter ses angoisses et à se sortir de son état psychologique.

Il a joué un rôle que les services de protection sociale et de l'emploi ne pouvaient assumer en étant le "trait d'union" entre ceux-ci et Tim et a largement contribué à l'heureux dénouement de cette histoire. La méthodologie du programme de qualification du gouvernement norvégien s'inspire d'ailleurs de ce succès. EAPN Norvège tient malheureusement à signaler que l'efficacité de ce programme est hypothéquée par l'absence d'un système équivalent au revenu minimum dans le pays.

Contact: Laila Wolles, EAPN Norvège, *laila@velferdsalliansen.no*

la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Partant de ce postulat, les approches politiques devraient traiter les personnes comme des êtres humains et jamais comme des instruments, uniquement au regard de leur utilité pour l'économie. Une stratégie efficace d'activation sociale devrait se concentrer sur les besoins, les désirs et les aptitudes de chaque personne. Cette approche tiendrait compte du fait que les besoins de la personne changent à chaque âge et s'attellerait aux problèmes spécifiques de certains groupes (migrants et minorités ethniques – dont les Roms – femmes, parents isolés, personnes handicapées ou ayant d'autres problèmes de santé, mais aussi chômeurs de longue durée, personnes en situation de pauvreté depuis longtemps et personnes cumulant plusieurs problèmes comme les sans-abris).

L'Activation positive doit se construire sur base des principes de la société au sein de laquelle nous voulons vivre. Les politiques d'activation devraient avant tout chercher à développer un parcours d'inclusion sociale et de pleine participation à la société. Le but ultime de l'activation est l'inclusion sociale et la mobilité professionnelle, en donnant la possibilité aux personnes d'améliorer leurs compétences et leurs talents, leur santé physique et mentale, de nouer des contacts sociaux, d'accroître leur participation et leur citoyenneté active. Ce genre d'activation équivaut à investir dans les ressources humaines, sociales, psychologiques et culturelles et considère l'insertion sur le marché du travail

comme un élément de promotion de l'insertion sociale au sens large. Il devient urgent de mettre en œuvre ce type d'approche pour contrer les stratégies actuelles qui visent à ne retenir qu'une catégorie de demandeurs, les plus faciles à placer. Sinon, ces stratégies risquent de créer une profonde ségrégation et une société à deux vitesses, d'opérer une distinction entre ceux qui sont employables et ceux qui ne le sont pas et d'abandonner les personnes jugées inutiles pour la société.

STEP 2 JOB (AUTRICHE)

"Step 2 Job" est un centre de consultation et d'orientation destiné aux allocataires sociaux et aux personnes les plus éloignées du marché du travail, qui a fonctionné de septembre 2009 à mars 2011 grâce à des financements du service autrichien pour l'emploi et du Fonds social européen. Ce projet pilote a été mené dans deux arrondissements de Vienne, afin de préparer l'introduction d'un revenu minimum liés aux revenus en Autriche en septembre 2010. Ce projet se caractérise par un lien étroit entre les établissements de protection sociale et le service pour l'emploi. Step 2 Job conjugue le coaching individuel, l'assistance socio-psychologique, le renforcement des capacités, l'orientation, la formation professionnelle, de même que l'accompagnement et le conseil sur des sujets comme l'endettement, le logement, les problèmes de santé, l'école de la deuxième chance. Au travers d'une gestion globale de son dossier, le projet cherche à réinsérer durablement la personne sur le marché de l'emploi. Les participants peuvent bénéficier du projet durant 12 mois (plus 3 mois de conseils de suivi après avoir décroché un emploi). En général, les allocataires sociaux ne reçoivent aucune aide pour trouver un emploi. Les participants au projet disent avoir été aidés pour la première fois de leur vie. Les conseils sont également donnés aux migrants dans leur langue maternelle. EAPN Autriche tient toutefois à souligner que la participation n'est pas volontaire, et que même si aucune sanction n'est effectivement appliquée, ce type de mesure ne devrait être associé à aucune condition. EAPN Autriche craint également une dilution de la qualité des mesures si elles devaient être intégrées de manière transversale.

Contact: Oliver Holub, *oliver.holub@context.at www.context.at/cms/front_content.php?idcat=149*

2) Des approches individualisées, taillées sur mesures et pluridimensionnelles

L'absence de références pour proposer un accompagnement personnalisé aux demandeurs d'emploi, de même que l'absence de marchés du travail inclusifs, sont très préoccupantes dans la situation actuelle, au vu plus particulièrement du contexte de crise et de récession que nous connaissons aujourd'hui, où les offres d'emplois diminuent et où un nombre croissant de personnes se retrouvent exclues du marché du travail. Par ailleurs, on a assisté au cours de ces dernières années à un accroissement vertigineux du nombre de conditions liées à l'octroi des prestations sociales, tandis que les individus se voyaient "invités" de manière de plus en plus pressante à s'adapter aux besoins du marché du travail. Plus que l'obligation de travailler, c'est le droit au travail qui doit être renforcé. Il faut une vision sociale, dont le postulat de base est que les personnes veulent travailler, être utiles et faire quelque chose pour leurs familles et leur communauté.

S'impose une approche la plus large possible, tenant compte de la complexité des problèmes et proposant des interventions à la fois pluridimensionnelles et taillées sur mesures par rapport aux besoins et aux attentes de l'individu. L'activation sociale envisagée sous cet angle serait plus efficace pour atteindre les groupes les plus exclus, les plus problématiques, les plus éloignés du marché de l'emploi, notamment les personnes qui luttent contre un problème d'alcool ou de toxicomanie, les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes psychologiques ou de santé, les mères célibataires quasiment livrées à elles-mêmes, les immigrants qui ne maîtrisent pas la langue du pays, etc. Une approche globale requiert une prise en compte de tous les problèmes de revenu, de logement, d'endettement, de solitude, d'état de santé, d'aptitudes sociales, de communication, de langue, de formation qualifiante, d'accès aux services, etc.

L'activation sociale, comme approche, se fonde sur les atouts des personnes, renforce leur socle de compétences et les aide à travailler pour surmonter leurs points faibles. Elle met toujours en avant la volonté de respecter les personnes et leur sensibilité et d'échafauder une stratégie correspondant à leurs préférences, à leurs souhaits et à leurs priorités. Les parcours d'emploi doivent systématiquement partir de l'individu et de ses aspirations, intérêts, nécessités et difficultés propres, en apportant des

LES CAMPAGNES "LIVING WAGE" (ROYAUME-UNI)

"Je suis persuadée que tout le monde la mérite [la rémunération vitale]. Elle doit être plus élevée que le salaire minimum. Qui peut prétendre vivre avec ce minimum? Je suis sûre que ceux qui ont calculé le montant gagnent bien plus que ça", dit cette salariée de la restauration âgée de 28 ans. Elle vit à Glasgow. L'Écosse étant toujours confrontée à un réel problème de bas salaires, les campagnes "Living Wage" ont décidé d'adresser leurs revendications directement aux employeurs, en s'appuyant sur les succès enregistrés par d'autres campagnes similaires, à Londres et ailleurs. Les campagnes s'articulent autour d'une double approche, mêlant actions de lobbying auprès des employeurs (avec l'aide des syndicats) et soutien à des organisations de base pour inciter les employeurs locaux à adhérer à la campagne. Les campagnes "Living Wage" ont remarquablement bien fonctionné, sans doute aussi à cause de l'ampleur du problème, les bas salaires et la pauvreté au travail étant monnaie courante en Écosse. À ce jour, trois importantes institutions paient la rémunération vitale à leurs employés: la municipalité de Glasgow, Scottish Enterprise (l'agence chargée du développement des entreprises en Écosse) et Employers in Voluntary Housing. La municipalité de Glasgow a initié sa propre campagne, Glasgow Living Wage, et décroché la signature de 130 employeurs qui se sont engagés à payer la rémunération vitale à leurs salariés. La question de la rémunération vitale a également fait l'objet de deux débats au Parlement écossais. Comme les employeurs et non l'État étaient visés, en disant qu'il incombait aux premiers de lutter contre la pauvreté, les appuis politiques ont été plus faciles à obtenir. Ces campagnes ont par ailleurs permis de créer de nouveaux liens entre les organisations communautaires locales, les syndicats**, les organisations confessionnelles et d'autres organisations de la société civile. Les membres d'EAPN relèvent toutefois qu'un manque de ressources a empêché de faire monter la campagne en puissance et d'obtenir plus de résultats sur le terrain**

Contact: Eddie Follan, chargé de mission pour les politiques et les campagnes, The Poverty Alliance, *eddie.follan@povertyalliance.org*

réponses parfaitement adaptées à ses besoins concrets, plutôt que de chercher à tout prix à faire baisser les chiffres du chômage. C'est la raison pour laquelle il faut renforcer les services publics pour l'emploi et étoffer leurs missions, pour qu'ils ne soient plus seulement des agences de placement, mais qu'ils coopèrent avec les prestataires de services, les ONG, les partenaires sociaux, et les pouvoirs publics, afin de proposer des services intégrés et un accompagnement dans l'insertion socio-professionnelle.

3) Un accompagnement à long terme vers un emploi durable et de qualité

L'emploi doit ouvrir une porte de sortie de la pauvreté, poser un jalon sur la voie d'un meilleur épanouissement personnel et professionnel et offrir un parcours d'insertion dans la société. Des critères plus stricts devraient dès lors être appliqués pour définir ce qui constitue une offre raisonnable d'emploi de qualité et des normes sociales garanties au niveau national et de l'UE. Des salaires décents, la sécurité de l'emploi et la flexibilité du temps de travail devraient aussi être pris en compte pour permettre de trouver un bon équilibre entre vie familiale et vie professionnelle et garantir de hauts niveaux de protection sociale, de même que l'accès à des services pertinents. Une approche souple s'impose, consciente du fait que les besoins de la personne évoluent selon que celle-ci prend confiance ou qu'elle est confrontée à de sérieux changements ou difficultés dans sa vie personnelle, dans sa situation familiale, dans son état de santé, dans sa situation de handicap, qu'elle se heurte à des restrictions légales sur l'immigration, qu'elle a des problèmes d'argent, des problèmes au travail, etc.

Les stratégies d'insertion sur le marché du travail sont vouées à l'échec lorsqu'elles ne s'accompagnent pas d'efforts adéquats pour créer de l'emploi. Il conviendrait de ce point de vue d'approfondir l'analyse des relations entre les politiques industrielles et d'entreprise, d'une part, et les politiques d'emploi, d'autre part. Trop souvent, le poids de la responsabilité pèse entièrement sur l'individu: on le taxe de "fainéant" lorsqu'il ne parvient pas à trouver un travail, alors que le marché du travail n'offre pas assez de possibilités d'emploi décentes. De nouveaux emplois pourraient être créés dans le secteur des services, qui répondraient à un double besoin de prestations de services et de création de postes de travail, pour autant que les salaires et les conditions de travail soient améliorés dans ce secteur. L'économie sociale, et plus particulièrement les entreprises sociales d'insertion par le

NEW FUTURES (IRLANDE)

New Futures est un programme qui entend aider les parents isolés, allocataires sociaux, à progresser dans leur éducation, leur formation ou leur emploi. Basé sur des éléments probants, il se fonde sur de nombreuses années d'expérience. Il conjugue une approche individuelle – avec notamment un plan d'action individuel – une évaluation complète des besoins, un appui sur mesures, un accès à la formation et des services intégrés de soutien à la famille (notamment l'appui parental et l'aide socio-psychologique). Les participants sont choisis via une promotion, un filtrage et un recrutement locaux. *New Futures* a été créé parce que l'on craignait que la politique d'activation du gouvernement destinée aux parents isolés ne pousse ceux-ci vers des emplois sans leur offrir des services d'appui essentiels. Le projet vise à supprimer des barrières structurelles comme le manque de dispositifs de garde d'enfants, de garderie après l'école, d'éducation et de formation à temps partiel et le manque d'emplois autorisant une certaine souplesse. Il est censé pallier l'absence d'aides et de services dont souffrent de nombreux parents éloignés du marché du travail, ayant un faible niveau d'instruction, peu de confiance en eux, des problèmes familiaux complexes et du mal à assumer leur monoparentalité. Cette initiative a prouvé son efficacité et son intérêt, en aidant des personnes à retrouver durablement un emploi. Témoignage d'un bénéficiaire: *"Avant le cours, j'étais à vif, fragile, sans but ni motivation. J'avais moi-même coupé les ponts. Maintenant, je suis ultra-motivé, clair, positif, dynamique et heureux. Sans la superviseuse et son aide, j'aurais certainement abandonné le cours."*

Contact: Karen Kiernan, director@onefamily.ie, New Futures Programme, www.onefamily.ie

travail, pourraient largement contribuer à ramener les groupes exclus sur le marché du travail si elles bénéficiaient d'un soutien adéquat.

La défense de l'emploi ne souffre aucun compromis lorsqu'il s'agit de la sécurité au travail et de la qualité de l'emploi, d'autant que 8% de la population active faisait déjà partie des "travailleurs pauvres" avant la crise. Les nouvelles mesures annoncées pour s'attaquer à la pauvreté au travail, dont certains se félicitent, relèvent plus souvent des crédits d'impôts et des dispositifs annexes que d'une amélioration du niveau du salaire minimum et des conditions de travail. Les postes proposés aux demandeurs d'emploi cachent souvent un piège à la pauvreté, les salaires versés étant inférieurs aux allocations perçues, sans parler de la perte de certains services gratuits comme le transport, la garde d'enfants, l'aide au logement, etc. Ces derniers temps, la qualité de l'emploi a de plus en plus souvent été définie comme une amélioration des conditions de travail, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, sans tenir compte d'éléments aussi cruciaux que le versement d'un salaire suffisant pour vivre et d'une plus grande sécurité d'emploi. Il faudrait aussi que l'on se préoccupe du problème que représente toujours le fossé des rémunérations entre les hommes et les femmes.

Une fois les personnes mises au travail, d'autres stratégies sont nécessaires pour assurer leur progression et leur transition vers de meilleurs emplois et pour permettre aux gens de conserver un emploi décent. Il s'agit donc de se focaliser sur les groupes qui risquent le plus de perdre leur emploi, par suite de licenciement ou de restructuration, ou qui occupent des emplois précaires ou temporaires. Cela implique une approche plus progressiste, moins punitive, à l'égard des personnes qui travaillent actuellement dans l'économie informelle; pour certains groupes exclus, il faut y voir une stratégie de survie et le seul moyen d'obtenir un revenu décent. Ce sont les employeurs, qui profitent d'une main-d'œuvre non déclarée, et non les salariés, qui essaient de joindre les deux bouts, qui devraient être sanctionnés. Le relèvement de la qualité de l'emploi et un meilleur accès au marché du travail sont vitaux pour améliorer à la fois la cohésion sociale et la performance de l'emploi.

4) Une occupation durable et adaptée, respectueuse des besoins de la personne

Un certain flou règne autour de la fonction stratégique des "services d'accompagnement", censés jouer un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de rele-

SERVICES D'AIDE À L'EMPLOI ET AU RECLASSEMENT PROFESSIONNEL POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES (LITUANIE)

"Quand j'ai rejoint le programme de reclassement professionnel, j'avais peur de parler aux autres. En 6 mois, je me suis fait des amis, j'ai acquis de nouvelles compétences et appris à manier un ordinateur. J'ai beaucoup plus confiance en moi, à présent", **dit Ausra, une des bénéficiaires des services de reclassement professionnel proposés conjointement depuis 2005 avec le service public d'emploi pour les personnes handicapées. Le programme est partiellement financé par les fonds structurels. Parmi les services proposés figurent un bilan de compétences, le conseil et l'orientation professionnelle, des formations pour acquérir de nouvelles compétences et l'aide à l'emploi**. Pour les personnes présentant des troubles mentaux, le Centre de réhabilitation psychosociologique de Vilnius est la seule institution qui propose des services de reclassement professionnel. Elle propose également des services d'emploi et de formation depuis 2009, avec l'organisme de médiation pour l'emploi SOPA. Ausra est une femme de 37 ans qui a suivi de nombreuses formations professionnelles mais qui n'a pratiquement aucune expérience de travail. Lorsqu'elle a rejoint le programme, elle était chômeuse de longue durée, peu active dans la recherche d'un emploi, ignorait tout du maniement d'un ordinateur et avait peur d'emprunter les transports publics. Un appui personnalisé l'a aidée à reprendre confiance en elle-même, à commencer à chercher un emploi et à finalement en trouver un. Ausra travaille aujourd'hui pour le Centre de Vilnius comme nettoyeuse, avec un contrat temporaire. Sa remise au travail est en partie subventionnée par le budget de l'État. Ausra a choisi un travail temporaire pour acquérir des compétences de travail générales et prendre confiance en elle. La formation aux relations interpersonnelles s'est avérée plus importante que la formation professionnelle, qu'elle avait déjà reçue. L'accompagnement individuel et le soutien régulier que lui apportent son chargé de dossier et sa médiatrice pour l'emploi ont été déterminants dans ce processus d'activation.

Contact: Inga, médiatrice pour l'emploi, *inga@sopa.lt*, Centre de réhabilitation *www.protnamis.lt*

ver les obstacles à un emploi durable. Les mesures d'activation positive sont souvent ruinées par des conditions coercitives, c'est-à-dire par la réduction ou la suppression des allocations en cas de refus des emplois proposés. La plupart des approches feignent d'ignorer les barrières complexes et multiples auxquelles se heurtent les personnes à la lisière du marché du travail ou ne prennent pas de mesures volontaristes pour soutenir la demande, que ce soit dans la création d'emplois ou dans la lutte contre la discrimination pratiquée par les employeurs dans les procédures de recrutement. C'est surtout aux femmes qu'il faut offrir les mêmes possibilités d'accès à l'emploi, en leur garantissant l'accès à des services de garde d'enfants de grande qualité et à un prix abordable, en favorisant des horaires aménageables et le télétravail pour celles qui doivent s'occuper d'un proche, et en comblant le fossé des rémunérations.

Il s'agit avant tout de proposer des solutions, prenant essentiellement la forme de services d'accompagnement vitaux, comme des gardes d'enfant à un prix raisonnable, une aide au transport, ou encore des services de formation et d'aide psycho-sociale individualisés. Les interventions doivent être pluridimensionnelles, taillées sur mesures et répondre aux besoins et aux attentes de l'individu; les capacités des services publics de l'emploi doivent donc être renforcés dans ce sens, et les services publics recevoir des financements supplémentaires. Pour être durable, la remise au travail des personnes ayant connu de longues périodes de chômage ou des difficultés particulières (maladie de longue durée, maladies mentales ou handicaps) requiert des adaptations spécifiques aux conditions et à l'environnement de travail. De même, un environnement propice – avec des horaires souples, et surtout des possibilités de garde d'enfants – s'avère nécessaire pour les parents, et plus particulièrement pour les femmes qui sont le principal aidant familial – afin de les aider à trouver un équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle. Les politiques doivent en outre chercher à équilibrer les responsabilités du ménage et de la maisonnée entre hommes et femmes, pour alléger le fardeau des femmes et leur permettre de pouvoir participer davantage à la société.

UN PARTENARIAT POUR L'EMPLOI (FINLANDE)

Paltamo, bourgade du nord-est de la Finlande, est un parfait exemple de collaboration entre les habitants et la municipalité pour résoudre le problème du chômage. Paltamo compte actuellement quelque 300 chômeurs. Ils sont repris dans le registre des effectifs d'une nouvelle agence pour l'emploi, que gère l'association des salariés de Paltamo. Cette association rassemble les parties prenantes, la municipalité, les entrepreneurs locaux et les syndicats. Le projet, d'une durée de quatre ans, bénéficie également d'un financement du FSE. L'agence pour l'emploi propose ses services à des associations et à des entreprises d'externalisation; elle fonctionne comme une agence de travail intérimaire et trouve des missions pour les résidents de Paltamo. Au salaire vient s'ajouter la subvention salariale ordinaire versée par le Ministère de l'emploi et du développement économique (Työ- ja elinkeinotoimisto). La municipalité a décidé de s'impliquer dans ce projet après avoir calculé que la fourniture d'un emploi était moins coûteuse que le versement passif d'allocations de chômage. Voilà un bon exemple d'investissement du secteur public dans la création d'emplois de qualité, en rapport avec les besoins concrets d'une communauté, sur la base d'une évaluation des besoins. L'objectif principal est de prévenir l'exclusion sociale des personnes au chômage et de flécher des parcours vers des emplois durables et de qualité. La formation, les séances d'information, un bilan de santé complet et les éventuels services de reclassement nécessaires sont comptabilisés dans les heures de travail, dans le cadre d'une approche globale de l'individu. Le modèle de Paltamo repose sur un schéma traditionnel, dans lequel la personne recherche un emploi qui lui convient, car l'objectif de la municipalité et de trouver des emplois qui conviennent à ses administrés. Si la personne refuse tous les emplois qui lui sont proposés, elle n'aura plus droit en dernier recours qu'à une allocation minimale. Avant cette initiative, les habitants au chômage percevaient une allocation de 392 euros. Aujourd'hui, ils touchent un salaire minimum de 800 euros.

Contact: Leila Pölkky-Pieskä, Directrice exécutive, Työvoimatalo, *leila.polkky-pieska@paltamontyovoimayhdistys.fi*, *www.paltamontyovoimayhdistys.fi*.

Les employeurs comme l'État ne doivent cependant pas y voir un coût, mais bien un investissement pour l'avenir, une pièce maîtresse de la prévention du chômage et de l'exclusion sociale. La création d'emplois décents, répondant aux véritables besoins des personnes les plus éloignées du marché du travail, requiert l'implication et l'engagement des communautés ainsi que des attitudes plus responsables et plus éthiques de la part des entreprises. La responsabilité sociale des entreprises peut être le garant d'un environnement de travail et de réductions du temps de travail respectueux de la situation et des responsabilités personnelles.

5) Un soutien à l'apprentissage tout au long de la vie pour la vie et pas seulement pour le travail

Le recyclage et la remise à niveau des compétences ne sont pas du seul ressort du salarié ou du demandeur d'emploi: des mesures devraient être prises pour inciter les employeurs et les services publics d'emploi à offrir ce genre de service. L'accès à la formation n'est en outre pas fluide pour tous les groupes; il faudrait donc prévoir des approches qui ciblent les groupes vulnérables pour veiller à ce que les gens peu qualifiés, les jeunes, les personnes en situation de pauvreté, les migrants et les groupes minoritaires (y compris les Roms), les personnes handicapées et d'autres catégories défavorisées soient les premiers à accéder aux mises à niveau des compétences. Il faudrait par ailleurs accorder une plus grande attention aux services d'accompagnement qui sont nécessaires pour permettre à certains chômeurs d'accéder à une forme d'enseignement qui leur convient.

Toute personne doit disposer des compétences lui permettant d'accéder à des emplois de qualité qui la sortiront effectivement de la pauvreté. Compte tenu des nouveaux secteurs envisagés pour la création d'emploi, comme l'économie verte et les services à la personne, de nouvelles acquisitions de compétences doivent être proposées pour préparer toute personne, mais surtout celles qui sont exclues ou les plus éloignées du marché du travail, à prendre ces nouveaux métiers. L'acquisition de nouvelles compétences dans le cadre d'un emploi est particulièrement importante pour les travailleurs sans qualification car elle leur permet d'évoluer dans leur carrière; elle doit toutefois compléter et consolider des compétences qui leur serviront dans leurs vie et emploi(s) futurs, selon une vision large de l'apprentissage tout au long de la vie, surtout dans le contexte de contrats de travail souples et précaires.

EAPN tient à souligner que l'apprentissage tout au long de la vie relève avant tout de l'épanouissement personnel et social de l'individu. La formation et la mise à niveau des compétences, toutes essentielles qu'elles soient pour ouvrir de nouveaux horizons professionnels, ne doivent pas se braquer uniquement sur les besoins du marché de l'emploi, mais chercher également à améliorer les compétences et les aptitudes personnelles, sociales et professionnelles, afin de contribuer à une meilleure insertion et à une meilleure participation à la vie en société, tout en favorisant les parcours d'insertion sur le marché du travail. Les compétences de renforcement des capacités et le *life-coaching* sont essentiels pour aider les personnes, et surtout les communautés vulnérables, à tirer pleinement parti des opportunités qui s'offrent à elles. Il faut impérativement reconnaître les compétences, y compris non formelles, au lieu de ne tenir compte que des qualifications formelles que de nombreuses personnes exclues n'ont jamais été en mesure d'acquérir. Il s'agit en priorité d'instaurer la confiance, puis de renforcer graduellement les compétences pour évoluer d'une situation de sécurité et d'accomplissement vers une formation et un enseignement professionnels plus ciblés.

6) Une mise en œuvre conjointe, intégrée, non discriminatoire, basée sur un partenariat

Une société inclusive est impossible sans un marché du travail inclusif. Deux directives de la Communauté européenne, les Directives-cadre sur l'égalité raciale et sur l'emploi, fixent un ensemble de principes qui apportent un niveau minimum de protection juridique commune à tous ceux qui, dans l'Union européenne, se sentent discriminés au titre de leur race, de leur origine ethnique, de leur religion ou de leurs croyances, de leur handicap, de leur âge ou de leur orientation

sexuelle, principalement sur leur lieu de travail. Ces directives s'ajoutent à une multitude de lois adoptées ces trente dernières années pour combattre la discrimination hommes-femmes et pour permettre l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes sur le lieu de travail. De nouveaux investissements seraient toutefois nécessaires pour contrer la discrimination et promouvoir la diversité sur le marché du travail. Les migrants (surtout sans papiers) et les minorités ethniques (surtout les Roms) ont de plus en plus de difficultés à accéder à la fois aux emplois et aux lieux de travail, en raison du racisme et de la xénophobie. Il conviendrait aussi de s'atteler à un problème grandissant de disparité de rémunération entre groupes ethniques et entre hommes et femmes. Il revient aux gouvernements de veiller à la mise en œuvre des instruments juridiques nouveaux et existants de l'UE en la matière et à définir, en concertation avec les parties prenantes, des stratégies répondant spécifiquement aux difficultés rencontrées par chaque groupe, au niveau de l'accès aux lieux de travail et de l'évolution sur le marché du travail.

De nombreux groupes ne peuvent ni accéder au marché du travail ni participer à la société en raison de leur situation particulière, de leur vulnérabilité, dues à un handicap ou à une maladie de longue durée, à leur situation de pauvreté, ou à un passé marqué par une accoutumance à l'alcool ou à des drogues. L'économie sociale et les initiatives prises par le tiers secteur, en particulier par les entreprises sociales d'insertion par le travail, se sont révélées d'excellents outils de réinsertion des groupes exclus par le travail, notamment dans le domaine des nouveaux services sociaux et durables. Elles devraient bénéficier de ressources suffisantes et d'une analyse minutieuse de leur potentiel. Il faut veiller à ce que les nouvelles formes d'emploi qui cherchent à réinsérer les populations défavorisées dans le marché du travail soient régies par le droit du travail et les systèmes de protection sociale. EAPN a participé à l'élaboration de recommandations précises expliquant aux décideurs politiques comment mieux soutenir les entreprises sociales d'insertion par le travail[70], en étudiant les interactions entre politiques sociales et de l'emploi[71], plus particulièrement du point de vue de l'économie sociale.

Les stratégies visant à promouvoir la participation sociale et des marchés du travail durables et ouverts à tous sont d'autant plus efficaces qu'elles prévoient une mise en réseau, aussi large que possible, avec l'ensemble des acteurs et à tous les niveaux. Elles doivent évidemment consulter les acteurs traditionnels du marché du travail: les employeurs, les agences de placement, les services publics pour l'emploi, les syndicats, les prestataires de services (logement, éducation, soins de santé), mais également les communautés locales, les demandeurs d'emploi, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et les organisations de la société civile qui les représentent. Une approche et un plan intégrés, prévoyant une planification et une mise en œuvre conjointe, sont essentiels. Le modèle promu par l'UE, qui se fonde sur les clauses du Traité de Lisbonne relatives à la démocratie participative, de même que sur ses engagements réitérés envers la bonne gouvernance dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, confirme sans cesse l'importance d'une participation active de l'ensemble des parties prenantes au processus de gouvernance.

Il faudrait davantage reconnaître qu'un processus intégré d'Inclusion active ne peut réussir que si les personnes les plus concernées sont directement associées à l'élaboration des mesures, et en particulier à leur mise en œuvre, à leur suivi et à leur évaluation. Prestataires de services essentiels sur le terrain, les ONG sont sans doute les mieux placées pour développer des programmes d'information qui touchent tous les groupes, même les plus éloignés du marché du travail. Les ONG sociales représentent une somme d'expertise issue de leur action directe auprès des parties prenantes, de même qu'une occasion d'impliquer directement les personnes visées à la conception et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent. Mettre les besoins et les droits de l'individu au centre, cela veut également dire mettre la participation et le renforcement des capacités des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et les ONG auxquelles elles participent au cœur de la stratégie. L'implication constante des demandeurs d'emploi et des personnes en situation de pauvreté, soit directement, soit via les ONG qui les représentent, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la Stratégie européenne pour l'emploi, au travers des PNR, demeure cruciale pour la réussite des stratégies et devrait être un principe essentiel de la Stratégie Europe 2020.

70. Projet PROGRESS/WISE, mené dans 8 pays européens en vue de comparer diverses formes d'entreprises sociales d'insertion par le travail et de voir le type d'appui dont elles ont besoin.

71. Projet PROGRESS/Bridges for Inclusion, porteur d'un apprentissage mutuel sur les moyens de *jeter des passerelles* entre les stratégies, les acteurs et les actions pour l'inclusion et l'emploi via des expériences d'économie sociale locale.

Recommandations

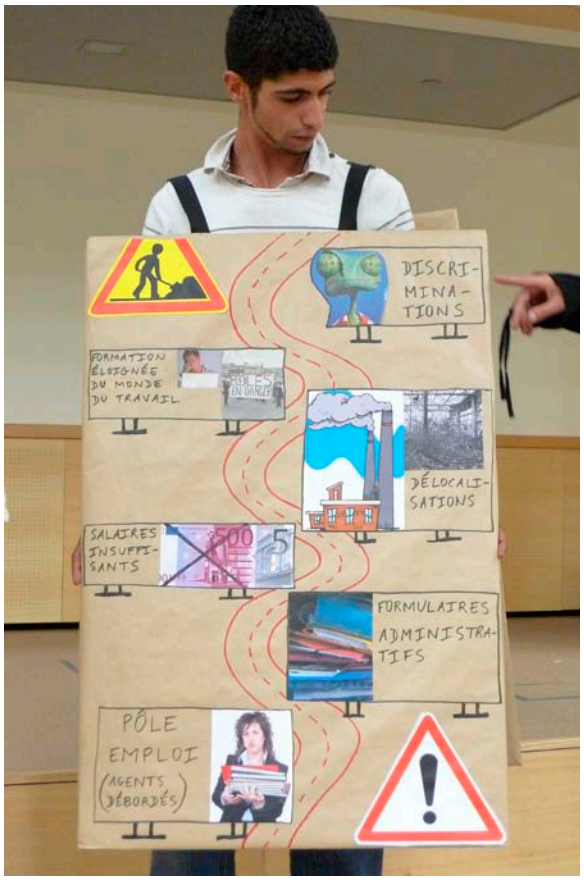
Au niveau européen

- Intégrer les principes d'Inclusion active de manière transversale dans la Stratégie européenne pour l'emploi, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020.
- Veiller à ce que ces principes ne s'appliquent pas qu'à la ligne directrice 10 et à l'objectif de pauvreté, mais également aux lignes directrices 7 et 8 et à l'objectif emploi, de même qu'aux politiques liées à l'emploi de la Stratégie Europe 2020.
- Profiter de la prochaine révision du concept "d'emploi de qualité" pour garantir des salaires suffisants, la sécurité de l'emploi, la formation sur le tas, les droits à l'emploi, un niveau adéquat de protection sociale, la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, l'évolution de carrière et la satisfaction dans le travail, de même que de meilleures conditions de travail, de santé et de sécurité.
- Mettre la véritable qualité de l'emploi, et pas seulement les conditions de travail, au cœur de la Stratégie européenne pour l'emploi; prévoir des lignes directrices pour la mise en œuvre et le suivi des résultats; placer le dossier des emplois de qualité au centre des débats du Conseil européen.
- Suivre les effets de l'application des principes d'un marché du travail inclusif dans les Programmes nationaux de réforme, dans les Recommandations nationales et dans le Rapport conjoint sur l'emploi.
- Organiser des révisions thématiques entre pairs dans le cadre de la méthode ouverte de coordination de l'emploi et soutenir les échanges, le suivi et l'intégration transversale des bonnes pratiques liées à la mise en œuvre du pilier emploi de la stratégie.
- Adopter et mettre en œuvre une Directive antidiscrimination renforcée, qui couvre tous les motifs de discrimination et qui garantisse un accès sans entrave au marché du travail aux migrants, aux minorités ethniques – dont les Roms – et aux autres groupes discriminés.
- Combattre la segmentation du marché du travail en favorisant une plus grande sécurité d'emploi, et élaborer une stratégie européenne qui lutte contre la pauvreté au travail en offrant des salaires décents, suffisants pour vivre et des emplois durables.
- Lutter contre l'érosion des salaires et leur découplage de l'inflation afin de les rattacher à des indicateurs de productivité, et promouvoir une existence digne.
- Permettre de mieux concilier vie privée et vie professionnelle et un accès plus égalitaire au marché du travail en fournissant les services d'accompagnement indispensables (surtout les dispositifs de garde d'enfants et d'autres types de prise en charge), en prévoyant des régimes de travail plus souples et en luttant contre la disparité de rémunérations entre hommes et femmes.
- Reprendre le préambule 16 des lignes directrices pour l'emploi afin de garantir la participation des parties prenantes concernées (dont les personnes en situation de pauvreté, les personnes au chômage et les ONG qui les soutiennent) au dialogue structuré sur la mise en œuvre des PNR, de leurs priorités et de leurs objectifs.

Au niveau national

- Proposer des objectifs nationaux ambitieux en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté, qui se renforcent mutuellement et assurent un emploi décent, durable et de qualité, ouvrant une véritable porte de sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- S'appuyer sur les principes d'inclusion pour promouvoir des marchés du travail ouverts à tous, de même que des pratiques d'activation positives, conformes à la dignité humaine et favorisant des parcours d'insertion personnalisés.
- Établir une hiérarchie positive entre le revenu minimum (équivalant au moins au seuil de pauvreté) et le salaire minimum, pour veiller à ce que chacun ait accès à une vie digne; ne pas découpler les salaires de l'inflation en essayant de les lier à la productivité.

- Donner aux services publics d'emploi de même qu'aux services de protection sociale les moyens de traiter des situations personnelles aussi complexes que délicates, et de proposer des parcours personnalisés, définis à partir d'une évaluation des besoins de l'individu.
- Définir un corpus de critères pour la qualité de l'emploi, conformes aux normes européennes et internationales.
- Combattre la discrimination pratiquée par les employeurs et par la société en général en appliquant les lois anti-discrimination, en soutenant des mesures volontaristes qui promeuvent la diversité et qui réservent certains postes à des personnes exclues du marché du travail.
- Établir une feuille de route visant spécifiquement à éliminer les disparités de rémunération entre les hommes et les femmes et entre ethnies dans les secteurs public et privé, et suivre les progrès en la matière à partir d'indicateurs de performance; combattre la discrimination envers les travailleurs de plus de 45 ans.
- Augmenter les investissements dans les services d'accompagnement essentiels, comme les gardes d'enfants et les autres dispositifs de prise en charge de personnes dépendantes, en veillant à ce qu'ils soient de qualité, d'un prix abordable et équitablement répartis.
- Investir et accroître les ressources financières ou autres allouées au développement de l'économie sociale, en particulier à celui des entreprises sociales d'insertion par le travail.
- Tout en réalisant l'objectif de réduction du nombre de personnes en situation de pauvreté dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, veiller à ce que des mesures soient prises pour aider également les personnes qui connaissent les formes de pauvreté les plus graves (la privation matérielle) , comme les sans-abris par exemple, à sortir de la pauvreté.
- Mettre en place des mécanismes de consultation régulière et de dialogue structuré avec les demandeurs d'emploi, les chômeurs, les personnes en situation de pauvreté et les organisations qui les représentent, dans le cadre des contributions nationales à la Stratégie européenne pour l'emploi, aux Programmes nationaux de réforme et aux Plans d'action nationaux d'inclusion sociale, via la MOC sociale.



Utiliser les Fonds structurels

05

Introduction

Dans sa Recommandation sur l'Inclusion active, la Commission européenne définit clairement le rôle que les Fonds structurels doivent jouer dans la réalisation de l'Inclusion active: *"de garantir la mise à disposition des ressources et des prestations nécessaires dans le cadre des systèmes de protection sociale, et d'utiliser les dispositions et les ressources des Fonds structurels, en particulier du Fonds social européen, pour appuyer des mesures d'Inclusion active…"*[72]

La Commission propose que les programmes financés au titre du Fonds social européen (FSE) soutiennent l'Inclusion active de trois manières différentes:

- Développer et tester des parcours intégrés d'inclusion économique et sociale active;
- Assurer la transversalité des approches d'intégration présentant un avantage certain par rapport aux pratiques actuelles;
- Diffuser et transférer les bonnes pratiques en matière de promotion de l'inclusion sociale dans tous les Etats membres.

L'objectif européen de cohésion territoriale, désormais reconnu par le traité de Lisbonne (article 157 du TFUE), devrait assurer la réalisation de ces trois volets, en fonction des circonstances locales et régionales. Grâce à ce dispositif, l'égalité sociale et l'utilisation des fonds structurels dans la lutte contre les disparités sociales devraient se trouver sur un pied d'égalité. Cela devrait également permettre de reconnaître la diversité spatiale de la pauvreté – et notamment les difficultés majeures liées aux bas revenus, au chômage, au sous-emploi et à l'absence d'opportunités dans les zones rurales.

Même si l'UE s'est engagée à utiliser les fonds structurels pour réaliser ses objectifs sociaux, seulement 12,4% des dépenses au titre du FSE sont affectées à des projets d'inclusion sociale, 349 milliards d'euros pour la période de programmation 2007–2013 du budget global de Lisbonne. Dans son rapport stratégique 2010 sur la politique de cohésion[73], la Commission européenne reconnaît que *"les progrès réalisés en ce qui concerne la priorité donnée à **l'inclusion sociale** sont relativement lents et se répartissent inégalement entre les fonds et les programmes concernés."* Si, jusqu'à présent, les Etats membres n'ont toujours pas inscrit l'Inclusion active dans leurs grandes priorités, certains d'entre eux ont déjà utilisé les fonds structurels pour soutenir des mesures d'inclusion sociale dans le cadre de leurs programmes opérationnels, sans toutefois le signaler expressément. Grâce à la pression exercée par le secteur associatif, le Royaume-Uni a été jusqu'à consacrer un programme transnational à l'Inclusion active. Huit régions anglaises sur neuf ont choisi l'Inclusion active comme priorité. Toutefois, on pourrait mieux utiliser les fonds structurels pour des mesures d'Inclusion active si on ne se limitait pas aux seules mesures d'activation prévues dans les programmes opérationnels.

La stratégie Europe 2020 offre une opportunité unique. En effet, elle prévoit l'utilisation des Fonds structurels pour promouvoir des approches d'Inclusion active, en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les grands objectifs sociaux (l'objectif chiffré en matière d'emploi et l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté), qui figurent dans le pilier sur la croissance inclusive, ainsi que leur réalisation par le truchement des lignes directrices "emploi" (et principalement les lignes directrices 7 et 10) donnent un mandat clair aux Etats membres: mobiliser les fonds structurels dans le but de réduire la pauvreté et accroître le nombre de personnes ayant un emploi de qualité. En vertu de la révision budgétaire[74] et des conclusions du 5ème rapport de cohésion[75], l'utilisation des fonds européens doit contribuer à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020, une part plus importante des fonds structurels devant être consacrée à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Pour ce faire, les programmes nationaux de réforme doivent mieux refléter le lien entre les priorités des fonds européens et celles des politiques nationales. Il convient également de faire converger ces mêmes priorités avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté…[76] Dans ce but, le FEDER et le FSE doivent promouvoir avec force les investissements dans des infrastructures sociales et de soin de qualité, ainsi que dans des services et des infrastructures visant à garantir des parcours réussis d'inclusion et des emploi de qualité aux groupes les plus vulnérables.

72. La recommandation de la CE sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi (3 octobre 2008).
73. COM (2010) 100 Final, Politique de cohésion: *Rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007 – 2013* (31.03.2010).
74. COM (2010) 700 final, *The EU Budget Review* (19.10.2010).
75. COM (2010) 642 final, Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale *"Investing on Europe's future"*, 9 novembre 2010.
76. Le rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 (Annexe 1 de l'examen annuel de la croissance) mentionne *"les implications budgétaires des réformes – y compris, au besoin, des indications plus claires sur les plans visant à utiliser les Fonds structuraux de manière à soutenir un investissement propice à la croissance et sur les progrès réalisés à cet égard au niveau national…"*

A la lumière de la crise économique actuelle, il est essentiel de réorienter les mesures du FSE vers les groupes les plus vulnérables afin d'éviter qu'ils ne soient encore plus exclus sur le marché de l'emploi et dans la société, ce qui risquerait de les priver de leurs droits et de d'une vie dans la dignité. Selon le Comité de la Protection Sociale (CPS), les Etats membres utilisent déjà intensivement le Fond Social Européen pour soutenir les politiques menées dans le cadre de la stratégie Europe 2020, notamment en matière de participation sur le marché de l'emploi, d'Inclusion active et de prévention…[77].

Toutefois, contrairement à ce que la Commission européenne avance dans son rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, les modifications apportées aux programmes opérationnels des Etats membres ont eu un impact mitigé sur l'inclusion sociale des groupes les plus vulnérables[78]. Les membres d'EAPN ont observé des changements négatifs dus à une insistance croissante sur le maintien des emplois, au détriment des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Ils constatent que, ce faisant, les Etats membres s'éloignent de politiques d'Inclusion active plus larges qui renforceraient l'accès aux droits, aux services et aux prestations[79].

Au Royaume-Uni par exemple, la récession économique a réorienté les autorités publiques vers les personnes les moins éloignées du marché de l'emploi. La moitié des fonds supplémentaires (79 millions de livres sterling sur 158) a déjà été allouée à des formations professionnelles et à des services d'orientation professionnelle pour les personnes les moins éloignées du marché de l'emploi (des personnes dont l'emploi est menacé ou qui ont perdu leur emploi très récemment)[80].

AFIN QUE L'INCLUSION ACTIVE DEVIENNE UN DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DES FONDS STRUCTURELS, EAPN PROPOSE CINQ PRINCIPES DE BASES

1. Des parcours intégrés et l'accès aux services pour les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi afin d'aider ces personnes à s'intégrer et à accéder à des emplois de qualité.
2. Recourir à des indicateurs d'évaluation qualitatifs.
3. Agir: la législation sur les fonds structurels doit être favorable à l'inclusion sociale (principe de partenariat, assistance technique, subventions globales).
4. Intégrer transversalement l'Inclusion active dans les fonds structurels (des approches d'intégration innovantes et réussies).
5. Promouvoir la dimension transnationale de l'Inclusion active.

1. Des parcours intégrés et l'accès aux services pour les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi afin d'aider ces personnes à s'intégrer et à accéder à des emplois de qualité

Des approches intégrées de l'Inclusion active devraient s'attaquer aux principaux obstacles qui entravent l'accès aux emplois de qualité et/ou aider les personnes à participer à la société, à faire respecter leur droit à des ressources et à des services ainsi que leur droit à une vie décente. Cela suppose:

77. Evaluation du CPS concernant la dimension sociale de la stratégie Europe 2020 (2011), rapport complet (18 février 2011).
78. Dans son rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, la Commission européenne déclare que *l'UE a pris des mesures importantes pour réorienter les Fonds structurels en réponse à la crise, principalement afin de stimuler la croissance et de maintenir l'emploi.* (original uniquement en anglais)
79. Rapport d'EAPN, *Le projet européen va-t-il à contre-sens? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010*, février 2011.
80. Ces chiffres sont avancés dans *Evidence review of the impact of the ESF on those furthest from the labour market 2007 – 2013*, du Centre for Regional Economic and Social Research (octobre 2009).

- **Des mesures conjointes visant à soutenir des parcours personnalisés vers l'emploi et/ou la participation à la société et à la responsabilisation**. Les fonds structurels devraient être utilisés pour financer des projets visant à aider les personnes à décrocher des emplois de qualité (voir plus bas: étude de cas 1) ou à la participation sociale et l'inclusion (étude de cas 2). Ces parcours doivent faire le lien entre éducation, formation professionnelle, accompagnement social, acquisition de compétences interpersonnelles , cours de langues, services de proximité (tels que la garde d'enfant ou le transport) ainsi que les principaux services communautaires et d'aide sociale (étude de case 1). Ils doivent également éliminer les obstacles à l'inclusion en encourageant le développement local, en renforçant la responsabilisation, en améliorant les compétences et en assurant le renforcement des capacités des personnes exclues, dans le cadre du développement local. Les parcours personnalisés ne doivent pas se concentrer uniquement sur l'obtention d'un emploi par les personnes, mais permettre à celles-ci de progresser vers l'inclusion: acquérir de la confiance, de nouvelles compétences et la capacité à s'engager dans les projets de leur communauté locale (étude de cas 2).
- **Développer des approches intégrées pour garantir l'accès au revenu minimum et à des services abordables et de qualité.** Voilà la seule manière de garantir la réussite de parcours d'inclusion et d'accompagnement vers des emplois de qualité. A ce propos, il serait bon d'insister particulièrement sur la garantie d'accès à des services de qualité (services sociaux et autres) grâce au renforcement des capacités des ONG sociales offrant des infrastructures de services sociaux (principalement dans les zones de convergence), à l'image du programme "capital social local". Pour les zones de convergence, le règlement du FEDER prévoit des services de proximité (§4.3), une infrastructure sanitaire, sociale et locale (§4.11) et dans le cadre des programmes urbains, il fait référence au développement communautaire (§8). Il conviendrait de promouvoir une approche intégrée conjuguant FEDER et FSE afin de garantir l'offre d'infrastructures et de services sociaux de qualité pour les personnes les plus vulnérables.

ETUDE DE CAS 1: EAPN SUÈDE, PROJET "UNE FORMATION PROFESSIONNELLE GLOBALE"

L'objectif de ce projet de deux ans (d'août 2009 à août 2011) consiste à offrir une formation aux employés de l'église et à apporter un soutien complet (réinsertion et formation) aux groupes victimes de discrimination et aux personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Les chômeurs, au même titre que des fonctionnaires publics, participent aux programmes de réinsertion. Les programmes sont composés de cours (Thérapie cognitivo-comportementales, science de la réinsertion et compétences pratiques: nettoyage, peinture, jardinage …), mis en place dans trois régions aussi bien en interne, dans les paroisses, qu'en externe, grâce à la collaboration entre le secteur public, l'église et les entreprises sociales. Il s'agit de mettre en place une approche holistique concertée et à long terme entre les différentes autorités concernées. Les communautés paroissiales étant un environnement propice à l'établissement de relations durables, la formation et la réinsertion des personnes s'avèrent réalisables. Le projet a aidé plus de 100 personnes, surtout des employés de l'église luthérienne de Skåne.

Les fonds structurels ont permis de mettre en place une approche globale de l'inclusion sociale sur base d'une démarche intégrée et durable de travail social. Celle-ci est adaptée aux besoins particuliers des groupes vulnérables et a permis de consolider les compétences des employés de l'église, tout en encourageant les communautés paroissiales à accueillir des personnes exclues pour une formation professionnelle. Toutefois, le contexte économique et social négatifs **(pénurie d'emplois et périodes de réinsertion trop courtes) pose obstacle à un insertion réussie. Parmi les autres pierres d'achoppement, on peut citer l'absence de collaboration de la part des employés paroissiaux (lorsqu'il s'agit d'accueillir des candidats à la formation et à la réinsertion professionnelle) et de la part des paroisses. En outre, le secteur public et l'église ne coopèrent pas suffisamment.**

Personne de contact: Johannes Jörgensen, EAPN Suède, *johannes.jorgensen@svenskakyrkan.se*

ETUDE DE CAS 2: EAPN BELGIQUE (BAPN), PARTIS (PARCOURS TERRITORIAUX D'INCLUSION SOCIALE)

Ce projet est coordonné par l'association *Chapitre XII - Intégra Plus* en collaboration avec 5 autres associations actives dans des zones rurales des provinces de Liège et de Namur. Le projet donne lieu à un large partenariat intersectoriel (accès à l'emploi et maintien de l'emploi, responsabilisation, création d'entreprises et organisation d'activités…). Il s'accompagne d'une série d'initiatives complémentaires **(potagers collectifs, parcours professionnels, apprentissage/formation, valorisation et consolidation de la qualité des logements, services et emplois). On dénombre plusieurs points d'entrée vers des parcours professionnels progressifs et personnalisés qui tiennent compte du territoire, de la diversité de la population et de ses besoins** (mobilité, liens sociaux, découvertes culturelles, logement, confiance en soi…etc.) **et débouchent sur l'Inclusion active. Le processus participatif et ascendant permet aux bénéficiaires de partager leurs témoignages, d'exprimer leurs pensées et de partager leur analyse avec des professionnels de l'emploi et de l'inclusion. Ainsi, il est possible d'adapter le cadre local aux conditions de vie et aux réalités territoriales et socio-économiques des bénéficiaires.**

En 2009, près de 400 personnes éloignées du marché de l'emploi ont pu bénéficier de ce projet. Les relations structurelles nouées avec les autorités publiques par l'association coordinatrice du projet **(par le truchement du CPAS –** *centre publique d'aide sociale***) ont consolidé le dialogue entre le terrain et les autorités publiques du territoire concerné. Grâce à cette large variété de points d'entrée, il est possible de réaliser l'Inclusion active de trois manières différentes: l'accès à l'emploi, l'investissement volontaire dans la participation sociale au sein de la communauté locale, le maintien de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail.**

Principaux défis:

- Le temps nécessaire à l'élaboration du projet avec les autorités publiques en raison des formalités administratives. Les exigences bureaucratiques et administratives ont également fragilisent les approches plus innovantes et plus créatives, alors qu'elles sont particulièrement nécessaires lorsqu'il s'agit d'aider les groupes vulnérables.
- Les retards de paiements conduisent inévitablement à s'endetter. C'est la raison pour laquelle les ONG de terrain ne peuvent avoir accès aux fonds structurels.
- Un même cadre administratif, comptable et de suivi est imposé à l'ensemble des organisations et institutions, quelle que soit leur taille: grande ou petite. Il conviendrait de mettre en place des procédures innovantes de promotion de l'Inclusion active pour les petites organisations afin de leur permettre d'accéder aux fonds structurels.

Personne de contact: Christine Rulot, *Integra Plus,* coordination@integra-plus.be

EXEMPLES D'INDICATEURS QUALITATIFS

Les résultats accomplis et les avancées réalisées dans le cadre de projets FSE peuvent être mesurés par le biais des indicateurs suivants:

- % de personnes qui sont allées jusqu'au bout de l'intervention
- % de personnes orientées vers une formation complémentaire /un enseignement postscolaire / des qualifications supplémentaires / un parcours d'apprentissage tout au long de la vie
- % de personnes ayant décroché un emploi de qualité (nature du contrat, temps partiel/ temps plein)
- % de personnes dont l'emploi suivant est bien au dessus / au niveau / en dessous / bien en dessous du salaire minimum
- % de personnes dont la situation sociale s'est améliorée un an / deux ans plus tard
- % de personnes ayant amélioré leurs compétences sociales et autres, ayant acquis plus de confiance en elles, s'étant davantage prises en mains…
- % de personnes impliquées dans des activités sociales ou de développement local.

2. Recourir à des indicateurs d'évaluation qualitatifs

Comment évaluer réellement les progrès accomplis pour les populations les plus éloignées du marché du travail?

Les **indicateurs d'inclusion sociale** devraient permettre d'évaluer le degré de réalisation des objectifs d'inclusion sociale. En règle générale, ils se subdivisent en trois catégories: l'objectif chiffré (le groupe ou l'aire ciblé), le lieu (ciblant les zones les plus pauvres) et le résultat (mesurer l'effet de l'intervention après un certain temps – on l'appelle aussi la progression). Comme le souligne la Commission européenne, ce type d'indicateurs est d'autant plus important depuis l'ajout, dans la stratégie Europe 2020, d'un nouveau pilier sur la croissance inclusive qui exigera la définition de nouveaux indicateurs d'inclusion sociale pour évaluer la réalisation des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté et d'emploi.

Toutefois, le processus de suivi de l'inclusion sociale dans les fonds structurels laisse pour l'instant à désirer. Le **nombre** d'indicateurs utilisés **est limité** et ils ne concernent qu'une portion congrue du FSE. Il existe principalement des **indicateurs quantitatifs,** qui se basent sur des calculs de quantité (entrées, consommation, résultats). Toutefois, ceux-ci ne

COMBINER LE FSE ET LE FEDER POUR RÉALISER L'INCLUSION SOCIALE: LES INTERVENTIONS EN BASSE SAXE, ALLEMAGNE

Grâce à l'implication des ONG sociales dans la rédaction dans les nouveaux programmes FSE et FEDER pour la période de programmation 2007-2013, l'inclusion sociale transcende tout le programme. En ce qui concerne le FEDER, un nouveau programme intitulé *Reconditioning and development of urban areas* a vu le jour. Son objectif est de promouvoir un développement urbain durable. Une section est consacrée à *l'amélioration des infrastructures sociales et culturelles*. Des financements peuvent être alloués aux projets d'appui:

- à la mise en place et au développement des services et des organisations travaillant avec les enfants et avec les jeunes, avec les femmes et les jeunes filles, avec les personnes âgées et handicapées;
- à la mise en place, à la rénovation et au développement de services dans le domaine de la culture, des sports et des loisirs: lieux de rencontres, centres médicosociaux, centres d'éducation et de formation et services régionaux, bureaux de district;
- à l'offre d'approches intégrées de développement local, y compris la participation des citoyens;
- aux mesures de prévention de la délinquance urbaine.

La priorité est accordée aux projets combinant des interventions au titre du FEDER et du FSE. Par exemple, la gare "Junior-Railway" se trouve dans une région de convergence du nord (Dannenberg). L'ancienne gare ferroviaire avait été rachetée par les autorités locales et transformée grâce à l'aide du FEDER. Les emplois créés pour la rénovation et la reconstruction ont notamment bénéficié à des chômeurs et à des personnes en difficulté, qui reçoivent l'aide d'ONG sociales, et plus particulièrement des services d'appui de l'église protestante. L'objectif est dorénavant de gérer la gare ferroviaire par le biais de projets et de mesures ciblant ces groupes. L'accent est placé sur la participation des jeunes en difficulté.
Personne de contact: Reinhard Kuehn, *Kuehn@caritas-dicvhildesheim.de*

révèlent rien sur la **qualité** du programme, ni sur sa capacité à promouvoir l'inclusion sociale. La combinaison d'indicateurs **quantitatifs et qualitatifs** permettrait de mesurer plus efficacement les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté, plus singulièrement par le truchement de la promotion de l'Inclusion active, de la participation et d'un emploi durable et de qualité.

Les indicateurs de résultats qualitatifs se concentrent sur les phases intermédiaires et permettent de mesurer la distance parcourue (comme le parcours réalisé vers l'employabilité, la participation et l'inclusion sociale, qui est imputable au projet). En n'insistant pas de manière restrictive sur les transitions vers l'emploi, ils sont mieux placés pour mesurer les progrès réalisés dans l'acquisition de compétences interpersonnelles (amélioration de la confiance en soi, plus grande capacité à l'épanouissement personnel, acquisition de compétences sociales et réalisation d'objectifs personnel, plus grande participation et implication dans les projets et dans les communautés locales). Ces compétences aideront les personnes à décrocher un emploi durable (lorsque cela est possible) ou à participer davantage. Cela reflètera plus fidèlement les grands objectifs liés aux buts recherchés dans le cadre de l'inclusion/Inclusion active.

En outre, ces indicateurs ont cela d'intéressant qu'ils illustrent les principaux résultats engrangés par les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi dans le cadre des projets FSE. Qui plus est, ils montrent aux bénéficiaires les progrès qu'ils ont eux-mêmes réalisés. Ces indicateurs qualitatifs peuvent également aider à évaluer et à améliorer le développement à long terme des projets, tout en valorisant les avancées réalisées auprès des éventuels partenaires externes et bailleurs de fonds.

Pour ce qui concerne les projets FEDER, la question de l'Inclusion active est pertinente à plusieurs égards et il conviendrait d'utiliser un indicateur visant à mesurer l'impact sur l'Inclusion active:

- infrastructures de garde d'enfant: le pourcentage d'infrastructures présentes dans les quartiers en difficulté (endroit), le pourcentage d'infrastructures utilisées par les parents en difficulté, par les parents impliqués dans des parcours de formation, de travail, d'emploi, de participation sociale (résultats);
- Les projets relatifs à la santé: pourcentage de bénéficiaires en situation de pauvreté (ciblage), pourcentage de groupes ciblés dont la santé s'est améliorée (résultats).

Les indicateurs qualitatifs devraient reposer sur des critères de terrain et être définis en collaboration avec les ONG de lutte contre la pauvreté et d'autres parties prenantes pertinentes qui disposent de compétences et d'une connaissance détaillée de la réalité locale (capacités des personnes exclues du marché de l'emploi, obstacles auxquelles elles sont confrontées et manière de les dépasser).

Les indicateurs qualitatifs devraient également se baser davantage sur les besoins et les capacités (mesurer le niveau de compétences, l'expérience …) et évaluer dans quelle mesure le projet a permis d'adapter les services aux groupes cibles, il est parvenu à mettre en place un parcours efficace et personnalisé, qui aide les personnes à avancer vers l'inclusion, la participation et/ou un emploi de qualité.

3. Agir: la législation sur les fonds structurels doit être favorable à l'inclusion sociale (principe de partenariat, assistance technique, subventions globales)

L'Inclusion active n'aura lieu qu'en présence d'un contexte favorable. Les ONG de lutte contre la pauvreté ont une solide connaissance des besoins, des difficultés culturelles, sociales et économiques des personnes les plus vulnérables sur un territoire donné. Cela s'explique par le fait qu'elles gèrent des projets pour / et avec ces personnes au niveau local. Comme le souligne Fabrizio Barca dans son rapport sur l'avenir de la politique de cohésion: il est nécessaire de mettre en place une stratégie territoriale, qui accorde une plus grande importance à l'implication des parties prenantes au niveau local, aux intérêts sociaux et aux ONG.[81]

La mise en place d'un contexte favorable à l'inclusion sociale nécessite que l'on mette en avant les éléments suivants:

81. "*Une plus grande implication des organismes représentant les intérêts sociaux aux niveaux européen et nationaux, dont les ONG, dans le droit fil du mandat du Conseil européen de 2002 visant à mobiliser l'ensemble des organismes concernés. Mais il ne doit s'agir que d'une étape intermédiaire vers l'objectif ultime de mobilisation des bénéficiaires éventuelles de la politique et des branches locales des organismes en question là où l'intervention aura lieu*" Fabrizio Barca: "*An agenda for a reformed cohesion policy - a place based cont - approach to meeting European Union challenges and expectations.*" Commission européenne, Bruxelles, 2009, p.151.

3.1 L'appui aux ONG pour la réalisation de leurs projets

Par les actions directes qu'elles mènent en faveur des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et en collaboration avec celles-ci, les ONG sociales connaissent leurs besoins ainsi que la situation socio-économique du territoire concerné. Elles sont bien placées pour définir ce qui fonctionne, pour adapter les services aux besoins spécifiques des groupes, pour garantir leur participation grâce à une approche participative. En outre, par leur proximité avec les différentes parties prenantes du niveau local (autorités locales, prestataires de services …), elles sont plus à même de mener des projets efficaces de promotion de l'Inclusion active.

Toutefois, les obstacles financiers et administratifs posés par la complexité extrême de la réglementation sur les fonds structurels empêchent actuellement la plupart des ONG de lutte contre la pauvreté d'accéder à ceux-ci en vue de projets d'Inclusion active. La tendance qui consiste à accorder les contrats aux grosses organisations privées, qui ciblent les personnes les plus proches du marché de l'emploi afin de faire du chiffre, est un autre obstacle à la mise en œuvre d'approches intégrées destinées aux groupes les plus vulnérables. Il est donc essentiel de promouvoir des approches ascendantes, combinant développement communautaire et participation. Si les subventions globales[82] et l'assistance technique[83] ont prouvé leur efficacité quand il s'agit d'impliquer les publics les plus éloignés , ces mécanismes restent largement sous-utilisés par les Etats membres.

La réussite de ces mesures est à imputer à deux grandes caractéristiques de leur mode de conception:

- le soutien à l'accessibilité et à la flexibilité de l'offre, l'existence de nombreuses organisations connues auxquelles les groupes cibles font confiance, et;
- l'accent placé sur l'inclusion sociale et sur la progression vers le marché de l'emploi plutôt que sur les résultats quantitatifs.[84]

En Espagne, le programme opérationnel contre la discrimination (période 2000-2006) a vu le jour grâce à une **subvention globale** gérée par la fondation Luis Vives. Il s'agit probablement de la plus grosse subvention globale jamais accordée.

En Grande-Bretagne, depuis 1993, les autorités de gestion accordent aux ONG sociales une **assistance technique** nationale et régionale par le truchement du FSE et du FEDER (par exemple, par le biais du London Voluntary Sector Training Consortium (LVSTC)). Récemment, ce consortium a porté un partenariat de deux ans en collaboration avec huit autres associations. Il s'agissait de réaliser un projet régional de renforcement des capacités à destination de 3.100 micro-projets de proximité. Actuellement, le système montre des signes d'essoufflement, la Commission européenne étant intervenue pour arrêter le mécanisme de prélèvement qui permettait aux organismes d'exécution de rassembler les fonds de contrepartie exigés dans le cadre de l'assistance technique[85].

3.2 Promouvoir une gouvernance efficace sur base du principe de partenariat

En d'autres termes, il conviendrait d'appliquer dans sa totalité le principe de partenariat à tous les stades du processus des fonds structurels (préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes opérationnels). En effet, en vertu de l'article 11 du règlement sur les fonds structurels, les Etats membres sont censés travailler en partenariat avec les ONG et la société civile. Cela signifie que les ONG de lutte contre la pauvreté, ainsi que les ONG actives dans d'autres secteurs essentiels de la politique menée dans le cadre des fonds structurels (par exemple, l'environnement), devraient être associées à la conception et à la réalisation des fonds structurels (principalement dans le cadre des institutions et méthodes opérationnelles: comités de suivi, évaluation, indicateurs). Selon les membres d'EAPN l'application du principe de partenariat reste virtuelle[86]. Sa pleine application requiert l'implication d'un large éventail d'organisations de la société civile représentant des groupes cibles, notamment des ONG de lutte

82. L'article 42 du règlement des fonds structurels définit le mécanisme des subventions globales de la manière suivante *"L'État membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires(…)."* L'utilisation des subventions globales dans le but de réaliser les objectifs du Fond Social Européen est également encouragée par l'article 11 du projet de règlement du Fond Social Européen.

83. En vertu de l'article 45 du règlement des Fonds Structurels, *"L'assistance technique est censée soutenir le bon fonctionnement des opérations des fonds structurels, par exemple en couvrant des études sur l'opération des fonds, l'échange d'informations et d'expériences, l'évaluation et des systèmes informatisés d'informations, mais également, en ciblant les bénéficiaires finaux."* (NDT: il ne s'agit pas en anglais de l'article 45 du règlement des Fonds structurels).

84. *Evidence review of the impact of the ESF on those furthest from the labour market 2007–2013*, élaboré par le Centre for Regional Economic and Social Research (octobre 2009).

contre la pauvreté et des personnes en situation de pauvreté. Les ONG devraient être sélectionnées en toute transparence et participer pleinement à l'ensemble des processus décisionnels dans tous les comités de suivi (FSE et FEDER), avec droit de vote.

Les régimes de cofinancement permettant aux ONG d'accéder à l'assistance technique devraient être assouplis afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle de partenaires au sein des comités de suivi.

3.3 Voir dans quelle mesure les mécanismes de gestion des fonds structurels soutiennent le développement local

EAPN Bulgarie: projet "Le développement durable des économies et des communautés locales au travers de l'économie sociale, l'amélioration des services sociaux et l'utilisation efficace des fonds structurels"

Ce projet pilote de recherche-action, financé au titre du FSE, a pour propos d'évaluer l'efficacité du système national d'administration des fonds structurels. Les fonds structurels soutiennent-ils vraiment le développement local et dans quelle mesure les priorités des fonds structurels correspondent-elles à celles des petites municipalités? Deux universités (Sofia et Blagoevgrad) participent au projet, au même titre que l'institut de sociologie de l'Académie bulgare des sciences, la municipalité de Sapareva Banya, une ONG locale (une association de femmes: "*depuis le printemps*") et la fédération nationale des employeurs de personnes handicapées. 54 étudiants des universités impliquées collaborent avec des universitaires, des autorités locales et des travailleurs du terrain afin de mettre en place un projet de recherche participatif et de mener "des projets porteurs d'espoir" dans différents domaines (agriculture biologique , festivals culturels, stratégie de communication locale, renforcement des capacités d'ONG locales travaillant avec des personnes handicapées, associations régionales d'agriculteurs, développement de services touristiques et d'activités pour les enfants).

Ce projet est le résultat du projet européen transnational PROGRES "Bridges for Inclusion". Il a permis la participation de groupes d'initiative locale et a eu recours à des capitaux locaux via une action participative et des méthodologies sociales et de recherche permettant l'implication de l'opinion publique. De nombreuses parties prenantes (principalement des jeunes) ont œuvré ensemble à la promotion du développement local. La fonction "d'expert en développement local" a été définie dans le cadre d'un programme de Master.

Le projet tire notamment les conclusions suivantes: l'actuel cadre des fonds structurels se base exagérément sur une optique commerciale et il n'est pas adapté aux besoins du développement local. En outre, la gestion des projets pâtit des lourdeurs administratives et des nombreux obstacles financiers.

- "*Les jeunes partagent beaucoup de nouvelles idées. Toutefois, les personnes du niveau local ne s'intéressent pas suffisamment au développement local. En ce qui concerne les ministères, leur personnel ne dispose pas des compétences nécessaires pour traiter ce genre de question*" **(un représentant d'une autorité locale).**
- "*Les autorités locales ne s'intéressent qu'aux affaires juteuses et au tourisme. Elles ne font rien, ou pas grand chose, pour les communautés locales. Nous souhaiterions participer et apporter notre aide*" **(un représentant d'ONG).**
- "*Il n'y a pas d'informations à destination des touristes et on ne s'intéresse ni au développement local ni aux personnes du niveau local*" **(un étudiant universitaire).**

Personne de contact: Maria Jeliazkova/ EAPN Bulgarie, perspekt@tradel.net

85. Ces deux exemples viennent du manuel d'EAPN 2009-2011 sur les fonds structurels, rédigé par Brian Harvey, troisième édition (décembre 2009).

86. EAPN, évaluation à mi-parcours par EAPN de l'actuelle période de programmation et des perspectives pour l'après-2013, la contribution de la politique de cohésion à l'inclusion sociale, quel rôle pour les ONG sociales?

4. Intégrer transversalement l'Inclusion active dans les fonds structurels (des approches d'intégration innovantes et réussies)

D'emblée, l'Inclusion active ne fera l'objet d'une intégration transversale dans les fonds structurels que moyennant des liens politiques adéquats et un mécanisme impliquant les principaux acteurs institutionnels. Les stratégies d'intégration transversale devraient être conçues en collaboration étroite avec les organisations de la société civile et obtenir l'engagement des responsables politiques clés des ministères nationaux et des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux et des organisations sectorielles en faveur de la promotion de l'Inclusion active, de la conception et de la réalisation de projets innovants.

Afin d'obtenir une intégration transversale au niveau national, il conviendrait de rapprocher **les fonds structurels et la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale** (OMC PS&IS) ainsi que la plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté. Selon les membres d'EAPN, les références à la stratégie européenne pour l'inclusion sociale se comptent actuellement sur les doigts d'une main[87]. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la discussion sur le rôle de la MOC sociale est liée à la plate-forme phare de lutte contre la pauvreté. Toutefois, un renforcement de la MOC semble actuellement acquis, tout portant à croire que les Etats membres seront toujours tenus de faire rapport, d'une manière ou d'une outre, à propos de leurs stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale.

Dans ce cas, il est évident que le lien entre les stratégies nationales de cohésion et les programmes nationaux de réforme devrait reposer sur les priorités des plans d'action nationaux pour l'inclusion et des stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale, comme cela déjà été préconisé dans le réexamen budgétaire[88] et dans le 5ème rapport sur la cohésion[89]. Il s'agirait plus singulièrement d'orienter les fonds structurels vers la réalisation de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté. En d'autres termes, nous avons besoin d'une vision plus large, plus positive et plus globale de la cohésion et de l'activation: dans le cadre du FEDER, insister moins sur les domaines qui induisent directement de la croissance (innovation et connaissances, infrastructures, esprit d'entreprise, efficacité énergétique) et pour ce qui concerne le FSE, éviter une vision trop restrictive de l'activation sur le marché de l'emploi, en insistant davantage sur les mesures de participation sociale, de renforcement des communautés, de développement local intégré et sur le développement des services sociaux.

Les plans d'action nationaux pour l'inclusion et les autres composantes de la MOC sociale constituent autant d'instruments à maintenir, afin d'aider les fonds structurels à mieux réaliser leurs objectifs de cohésion sociale et d'inclusion sociale. Il s'agit notamment des objectifs communs de l'UE visant à promouvoir l'accès pour tous aux droits, aux ressources et aux services, mais également d'autres outils importants (notamment un large éventail d'indicateurs sur l'inclusion sociale/protection sociale) et de méthodologies (mettant l'accent sur la participation des parties prenantes au niveau national et européen).

La Commission européenne pourrait jouer un rôle essentiel en adressant des recommandations spécifiques à chacun des pays (dans ses réactions aux rapports annuels des Etats membres sur les fonds structurels, ou aux programmes nationaux de réforme), sur la manière de réaliser l'Inclusion active dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Enfin, l'intégration transversale serait achevée par des mécanismes de coordination de l'Inclusion active via les fonds structurels aux niveaux régional, national et européen, par le biais, notamment, d'exemples de lignes directrices, d'indicateurs et de jalons. Dans ce cadre, la mise en place de plates-formes régionales, nationales et transnationales, avec participation des personnes en situation de pauvreté et des ONG qui les soutiennent, pourrait stimuler l'intégration transversale de l'Inclusion active dans les fonds structurels. Des observatoires locaux pourraient jouer le même rôle. La plupart de ces éléments semblent figurer dans les nouvelles propositions concernant la stratégie Europe 2020 (principalement dans celles qui concernent la plate-forme phare de lutte contre la pauvreté).

87. Tableau de bord d'EAPN sur les Programmes de réforme nationaux (2008 – 10) Rapport complet, *La crise économique imposera-t-elle un pilier social plus fort dans la stratégie de Lisbonne?*, février 2009.

88. Communication de la Commission, *Le réexamen du budget de l'UE*, 19 octobre 2010.

89. Commission européenne, COM (2010) 642 final, *Investir dans l'avenir de l'Europe, cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, 9 novembre 2010.

5. Promouvoir la dimension transnationale de l'Inclusion active

La dimension transnationale des projets FSE joue un rôle clé dans la diffusion du concept d'Inclusion active au niveau national, régional et local. Au cours de la précédente période de programmation, l'initiative EQUAL était LE canal qui, dans le FSE, permettait de soutenir les actions transnationales et innovantes. L'importance d'EQUAL venait non seulement de la capacité qu'il donnait aux ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale d'accéder aux fonds structurels, mais également de son objectif de promotion de la mise en capacité (empowerment), des approches ascendantes et de la transnationalité.

Si la période 2007-2013 se fait sans programme EQUAL, les concepts qui le définissaient doivent avoir fait l'objet d'une intégration transversale. Le préambule du règlement FSE dans son paragraphe 6 est clair:

"De nouveaux enseignements ont été tirés du programme d'initiative communautaire EQUAL, notamment en ce qui concerne la combinaison des actions locales, régionales, nationales et européennes. Il conviendrait que ces enseignements soient intégrés dans le soutien du FSE. Une attention particulière devrait être accordée à la participation des groupes cibles, à l'intégration des migrants, y compris ceux qui demandent l'asile, à la détermination des questions politiques et à leur intégration ultérieure, aux techniques d'innovation et d'expérimentation, aux méthodes de coopération transnationale, à l'ouverture aux groupes marginalisés du marché du travail, à l'incidence des questions sociales sur le marché intérieur ainsi qu'à l'accès aux projets assumés par les organisations non gouvernementales et à la gestion de ceux-ci.."

Dans la pratique, seule une poignée d'Etats membres se sont dotés de projets transnationaux. Si certains pays font preuve d'une grande ouverture par rapport aux thèmes pouvant être financés, d'autres se montrent davantage prescriptifs (avec un objectif de réinsertion professionnelle). En ce qui concerne la dimension transnationale, elle peut être mineure dans un projet (par exemple, le transfert d'un produit) ou largement prioritaire dans un autre projet dont la nature est transnationale.

En France, qui est le premier pays à avoir lancé un appel à propositions, il existe un volet transnational dans le FSE. Il s'agit d'actions transnationales et interrégionales innovantes, gérées par l'organisme intermédiaire Racine. Les projets, d'une durée d'un an, ont un taux de co-financement de 55% et suivent trois axes: des projets pilotes ou projets innovants, des partenariats pour l'innovation et de la coopération transnationale. Les projets expérimentaux et innovants concernent la lutte contre la discrimination et l'apprentissage tout au long de la vie via de nouveaux outils et de nouvelles méthodes. Les partenariats pour l'innovation concernent l'emploi des jeunes, l'aide aux personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, la reconnaissance des qualifications et les nouvelles activités entrepreunariales, par le biais de la diffusion des bonnes pratiques, de la conception d'outils et de l'organisation de réunions. La coopération transnationale concerne l'aide à l'accès et à l'intégration des personnes les plus vulnérables sur le marché de l'emploi via des actions de mobilité, d'échanges de savoir-faire et de pratiques professionnelles entre les professionnels et les apprenants et de reconnaissance mutuelle des qualifications.

Comment le volet transnational des projets devrait-il soutenir l'Inclusion active?

- Par l'apport d'une véritable valeur ajoutée aux projets innovants par la mise en place d'approches intégrées de l'Inclusion active respectueuses des exigences de partenariat, d'intégration transversale du genre, d'innovation et de transnationalité que contiennent les orientations stratégiques communautaires: *"tirant les enseignement des approches, en les adaptant et en les intégrant, et, le cas échéant, par un transfert des bonnes pratiques vers les autres Etats membres."*
- Par un échange de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques ciblant les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, leurs besoins et les obstacles à l'inclusion et par la définition de priorités thématiques pour garantir des parcours réussis vers l'inclusion et vers les emplois de qualité.

- Par un soutien à la participation des ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale lors de la réalisation de projets, par la publication d'appels à propositions ouverts et réguliers, accessibles aux petits projets et aux projets de terrain.
- Par l'application du principe de partenariat à tous les stades des projets financés au titre des fonds structurels, afin d'intégrer les expériences locales, les besoins des groupes les plus vulnérables dans les différentes plates-formes créées par les autorités de gestion.
- Par la garantie d'une large diffusion des bonnes pratiques découlant des activités transnationales menées au niveau européen et au niveau national.

Il n'est pas obligatoire que les partenaires transnationaux reçoivent des financements au titre du FSE dans leur Etat membre.

Quelques exemples d'activités transnationales:

- Des ateliers / expositions thématiques;
- Des visites d'étude;
- La mise au point ou l'expérimentation de nouveaux outils, de nouvelles méthodes, de nouvelles approches…
- L'observation de pratiques;
- L'organisation d'évènements, de séminaires et de conférences;
- De nouvelles initiatives conjointes de développement …

Un exemple de projet transnational sur l'Inclusion active financé au titre du FSE

EAPN ROYAUME-UNI, DE NOUVEAUX PARCOURS PROFESSIONNELS DANS LE WEST LONDON

L'objectif du projet, financé par le volet innovation, transnationalité et intégration transversale du FSE, consiste en un accompagnement vers le marché de l'emploi de personnes faisant face à de multiples obstacles dans l'entrée sur le marché du travail par le biais d'approches holistiques et de services de proximité intégrés. Les aides ciblent les résidents sans emploi (personnes confrontées à un large éventail d'obstacles à l'emploi), les locataires vivant dans des logements sociaux et temporaires, ainsi que les personnes souffrant de troubles de la santé mentale.

Les activités innovantes proposent des services de proximité intégrés dans différents domaines: aide à l'emploi, développement de ressources et d'outils en ligne, travail avec les employeurs du secteur public afin de mettre en place et de tester des parcours professionnels pour les résidents en difficulté, lien entre santé mentale et services pour l'emploi. Les autorités locales du West London, le "West London Working Partnership", le "CNWL Mental Health Trust", le "Twinning Enterprise", le "Catalyst Housing" et les Conseils municipaux londoniens participent au projet.

La dimension transnationale vient du partenariat établi avec l'Agence régionale des politiques pour l'emploi de la Vénétie, une région italienne. Un projet de recherche portant sur des cadres nationaux pour l'aide à l'emploi aux groupes en difficulté est en cours de réalisation. Les partenaires au projet travaillent également à la définition de bonnes pratiques transférables dans les domaines de l'intégration professionnelle, du logement, de la santé et d'autres services.

Le personnel de première ligne a été formé afin qu'il puisse orienter 1000 résidents vers les services pour l'emploi et les services de formation. Des parcours pilotes vers l'emploi dans le secteur public ont été mis en place. Les participants au projet ont mis au point un modèle pour l'intégration de la santé mentale et de l'aide à l'emploi. Des réseaux rassemblant les principaux services ont été créés afin d'offrir une aide intégrée aux demandeurs d'emploi en difficulté.

Personne de contact: Syed Mazhar, Ealing Borough Council, MazharS@ealing.gov.uk

Recommandations

Au niveau européen

- Reprendre clairement **l'Inclusion active** parmi les thèmes prioritaires du nouveau règlement des fonds structurels, faire le lien avec le grand objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020 et avec les programmes nationaux de réforme.
- Donner à la Commission un rôle volontariste dans le dossier de l'Inclusion active, pour qu'elle ne se limite pas au suivi des projets, mais qu'elle apporte un soutien à l'expérimentation sociale et à l'innovation sociale en faveur d'initiatives ascendantes, notamment celles des ONG sociales; et restituer ce rôle aux fonds structurels.
- Garantir que la Commission soutienne activement la création de nouveaux projets transnationaux sur l'Inclusion active dans le cadre de l'intégration transversale d'EQUAL dans le nouveau fond social européen; garantir que la Commission définisse des orientations pour le soutien des initiatives locales d'Inclusion active et créer une communauté de pratiques sur l'Inclusion active.
- Soumettre des orientations aux Etats membres et leur fournir des informations ciblées sur les opportunités de ces programmes.
- Assurer la participation active de la société civile au processus.

Au niveau national

- Encourager les Etats membres à constituer des réseaux sur l'inclusion sociale aux niveaux régional, national et transnational via des lignes directrices du FSE. Adopter une approche thématique rapprochant la MOC sociale, les processus de plans d'action nationaux et les programmes nationaux de réforme.

Mettre en place des approches intégrées

06

Introduction

Le grand défi auquel sont confrontés les gouvernements nationaux est de mettre en place des "approches intégrées de l'Inclusion active" sur le long terme, avec trois éléments constitutifs: un complément de revenu adéquat, des marchés de l'emploi inclusifs et un accès à des services de qualité. Dans sa recommandation de 2008, la Commission européenne formule une série de principes et de critères indispensables pour une démarche efficace. Toutefois, dans le contexte de la crise, il s'avère particulièrement difficile de les appliquer. En effet, alors qu'en temps de crise, l'importance de l'Inclusion active, avec sa priorité donnée à une activation personnalisée, à un revenu adéquat en tant que stabilisateur automatique et en tant que droit social, ainsi qu'à des services abordables et de qualité, n'est plus à démontrer, la pression vers une réduction du chômage et des diminutions budgétaires entraîne, plutôt qu'une multiplication souhaitée des approches intégrées, un durcissement des mécanismes d'activation et des sanctions. Le résultat est plus de privations chez les personnes les plus vulnérables et, in fine, une augmentation de la pauvreté et des inégalités, de moins en moins d'emplois durables disponibles risquant de compromettre les tentatives au niveau de l'UE de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en lien avec l'objectif inscrit dans la stratégie Europe 2020. L'exigence de résultats immédiats (faire en sorte que les personnes acceptent n'importe quel emploi) détourne les Etats membres d'approches moins contraignantes, plus durables et à plus long terme qui exigeraient des investissements durables dans les personnes et dans les communautés locales. Selon l'enquête 2011 d' EAPN sur l'impact social de la crise (EAPN 2011), les prestations de revenu minimum subissent des coupes sombres, tandis qu'on observe un durcissement des conditions d'éligibilité et d'accès à des services abordables. L'opportunité unique offerte de mettre en place des approches de l'Inclusion active pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale et de jeter les bases solides d'une reprise durable basée sur les besoins des personnes est en passe d'être manquée.

L'Inclusion active – principes et critères européens

La recommandation 2008 de la Commission sur l'Inclusion active exige des Etats membres qu'ils conçoivent et appliquent "*une stratégie globale et intégrée en faveur de l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité*."

La recommandation pose des principes et des critères d'évaluation de l'efficacité des politiques menées:

a) **une élaboration globale des politiques,** qui réalise un parfait équilibre entre les trois volets.

b) **Une mise en œuvre intégrée et concertée** des trois volets de la stratégie pour l'Inclusion active afin de s'attaquer aux causes multiples de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

c) **Une coordination politique verticale** entre les différents niveaux de compétences du gouvernement: local, régional, national et les autorités européennes.

d) **Une participation active de tous les autres acteurs**, notamment les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les prestataires de services, à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des stratégies.

En outre, la recommandation souligne que les politiques d'Inclusion active devraient: contribuer au respect des droits fondamentaux, favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes et l' égalité des chances pour tous, prendre en considération la complexité des handicaps multiples et les besoins spécifiques des groupes vulnérables, tenir compte des circonstances locales et régionales tout en accroissant la cohésion territoriale et s'inscrire dans une logique des politiques sociales et de l'emploi fondée sur le cycle de vie, en insistant sur la solidarité entre les générations.

Quid des avancées réalisées?

La mise en oeuvre des principes de l'Inclusion active n'a pas été facile. Le rapport 2008 d'EAPN sur les rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale: *Assurer la sécurité, donner de l'espoir*[90] souligne que, si peu d'Etats membres applique une approche intégrée transversale aux trois piliers, plusieurs d'entre eux commencent à mieux exploiter les synergies et à ouvrir leurs politiques existantes, afin de mettre en place des approches intégrées d'appui à l'inclusion et de changer leur logique d'intégration sur le marché du travail. Toutefois, la crise et la décision prise par la plupart des gouvernements de réduire les déficits publics par le truchement de coupes dans les dépenses publiques ont considérablement affaibli ces quelques évolutions positives. Pourtant, des engagements avaient été pris dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance inclusive et en vue d'un nouvel objectif chiffré européen consistant à faire sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale au moins 20 millions de personnes d'ici à 2020 (pour plus de détails, voir introduction).

Quelques avancées, mais une attention insuffisante portées en faveur d'approches intégrées

Quelques avancées:

EAPN Irlande: *"l'application d'approches actives dans la gestion des dossiers, reconnaissant la nécessité de personnaliser les aides au revenu, constitue une avancée importante vers la définition d'une approche intégrée (par exemple, le programme de participation sociale et économique, mené au sein des organismes d'aide sociale."*

EAPN Autriche: *"On constate un engagement en faveur d'une approche plus intégrée, un accent prononcé sur le revenu minimum via un nouveau régime de revenu minimum, un accès plus aisé aux services sociaux et au marché du travail pour les personnes les plus éloignées."*

Exemples d'approches faiblement intégrées:

EAPN Belgique: *"l'Inclusion active se fait via une stratégie d'activation et de diversité, qui se concentre sur des groupes spécifiques (les femmes, les personnes en situation de décrochage scolaires, les personnes handicapées). Si cette stratégie s'occupe de la lutte contre le chômage et de l'apprentissage tout au long de la vie, elle fait peu de cas du revenu et des services."*

EAPN Roumanie: *"l'Inclusion active se limite à l'aide à la participation active sur le marché de l'emploi, sans que l'on observe le moindre lien avec les deux premiers piliers."*

EAPN Bulgarie: *"on se concentre sur trois éléments de l'Inclusion active - garantir un revenu adéquat, améliorer l'employabilité et l'accès à des services de qualité – sans parler de l'emploi décent."*[91]

Principales lacunes relevées par les réseaux d'EAPN dans la mise en œuvre de l'Inclusion active

- l'absence d'une approche basée sur les droits ou d'un engagement clair en faveur de la lutte contre la discrimination;
- une approche de "l'intégration" basée sur une perspective descendante et administrative qui ne tient pas compte des besoins des personnes;
- une tendance à promouvoir une approche de l'activation restrictive et punitive, qui fait peu de cas du revenu et des services, plutôt qu'une approche de l'Inclusion active;

90. Ces exemples sont tirées du rapport d'EAPN: *Assurer la sécurité, donner de l'espoir: évaluation par EAPN des rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2008-2010)*, novembre2008.

91. Ibid.

- une faible coordination des politiques entre les différents niveaux du gouvernement et entre les différentes agences dont les cultures sont différentes;
- la méconnaissance du rôle fondamental des ONG et de leur qualité d'agent et d'intermédiaire essentiel, de "liant social" et partenaire clé dans le processus d'appropriation;
- un niveau insuffisant de participation et de gouvernance, une implication limitée des usagers et des ONG de terrain dans la conception, la mise en place et l'évaluation de la stratégie;
- une intégration transversale limitée des projets intégrés et positifs d'Inclusion active dans les politiques sociales, économiques et de l'emploi menées au niveau national;
- l'absence de financement durable des projets et des infrastructures pilotes, notamment en ce qui concerne les ONG et le troisième secteur.

La marche à suivre: ancrer les droits humains dans une approche centrée sur les personnes

En 2008, EAPN a élaboré, en collaboration avec ses membres, une position commune sur l'Inclusion active. Dans ce cadre, il a défini les principes de base d'une approche intégrée efficace.[x]

LES PRINCIPES DE BASE D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE

1. respectueuse de la dignité humaine
2. libre de toute discrimination
3. une approche personnalisée et basée sur les besoins
4. globale, pluridimensionnelle et intégrée
5. participative et inclusive

Les principes définis par EAPN se basent sur ceux qu'a proposés la Commission dans sa recommandation de 2008, avalisée par l'EPSCO.

1. Respectueuse de la dignité humaine

Le point de départ est le respect de la dignité humaine, garantie dans le traité de Lisbonne de l'UE et dans la Déclaration Universelle des Droits l'Homme. Il doit se baser sur la reconnaissance du fait que tous les êtres humains sont "*intrinsèquement dignes*" et qu'ils méritent un "*respect inconditionnel*", indépendamment de leur âge, de leur genre, de leurs origines sociales et ethniques, de leur religion ou de leur orientation sexuelle. Chaque individu mérite le respect par le simple fait qu'il *"appartient à la famille humaine"* (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 1948, Préambule). Cette dignité intrinsèque est largement reconnue par le droit international et sert de base aux Droits de l'Homme. Le respect de la dignité humaine signifie que l'on reconnaît que les personnes ne doivent jamais être traitées comme un moyen, mais comme une fin en soi. Les personnes ne doivent pas être *instrumentalisées* ni envisagées à la lumière de leur *valeur économique*. Ces droits sont désormais devenus contraignants dans le cadre du Traité de Lisbonne au travers de la charte européenne des droits fondamentaux et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, ainsi que dans le cadre des conventions internationales élaborées par l'Organisation des Nations-Unies. Le droit à mener une vie sans pauvreté est un important droit fondamental. En conséquence, la pauvreté représente une violation des droits humains.[92]

2. Libre de toute discrimination

A la base, la dénégation du droit humain fondamental à une vie décente constitue une discrimination. Deux directives européennes (sur l'égalité entre les races et la directive cadre sur l'emploi) définissent une série de principes qui offrent à chaque citoyen de l'UE un même niveau minimal de protection juridique contre les discriminations. Elles se basent sur une interprétation beaucoup plus restrictive. Les directives protègent les personnes résidant au sein de l'Union Européenne contre les discriminations sur base de la race et de l'origine ethnique, de la religion ou de la croyance, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, principalement

92. EAPN, les principes d'EAPN relatifs à l'inclusion active/*Rapport du séminaire sur l'inclusion active*, mai 2008.

sur le lieu de travail. Ces dispositions s'ajoutent aux nombreuses lois adoptées au cours de 30 dernières années pour combattre les discriminations sur base du sexe et pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes sur le lieu de travail. La question de l'extension de ces droits à d'autres groupes, mais également aux biens et aux services, fait actuellement l'objet d'un débat animé. Toutefois, il est nécessaire d'aller plus loin et d'obtenir de l'UE qu'elle s'engage à inscrire le droit fondamental à la non-discrimination dans l'accès à *tous* les droits humains, pour *tous* les groupes, dans *toutes* les politiques. Ainsi, l'UE tiendra les engagements qu'elle a pris lorsqu'elle a ratifié les conventions et chartes internationales.

S'attaquer à la discrimination contre la communauté Rom

Le 5 avril 2011, dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020, la Commission européenne a mis en place un ambitieux cadre en faveur des stratégies nationales d'intégration des populations Roms[93]. Ainsi, elle reconnaît qu'en Europe, vivent entre 10 et 12 millions de Roms , soit la minorité ethnique la plus grande, celle qui souffre le plus de discrimination et celle qui court le plus de risques de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale. Les approches intégrées d'Inclusion active constituent un mécanisme efficace d'appui à l'intégration des Roms.

93. *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations-Unies*, 1948.

94. COM (2011) 173 final: *EU framework for National Roma Integration Strategies up to 2011*, 5 April 2011.

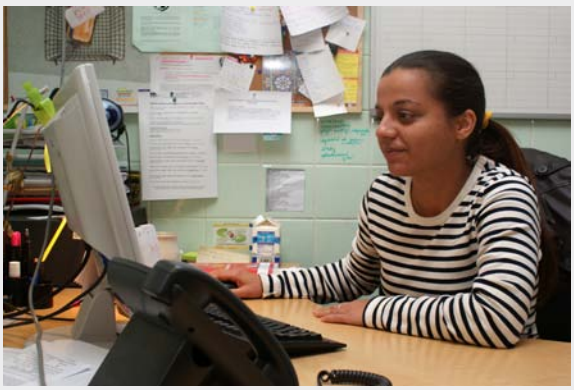
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE: LE SERVICE IQ POUR LES ROMS

Résumé

Le service IQ pour les Roms s'occupe des personnes en situation d'exclusion sociale, principalement issues de la communauté Rom. Il offre des services sociaux et éducatifs intégrés et globaux aux familles par le biais d'une méthode de gestion des dossiers qui s'inscrit sur le long terme. Cette approche est soutenue financièrement par le FSE ainsi que par le gouvernement central et les autorités locales. Un chargé de dossier coordonne l'aide pluridimensionnelle offerte à l'usager avec l'aide d'une petite équipe composée d'experts (en accueil de l'enfance, en logement, en éducation, lutte contre endettement, contre le chômage, en prévention de la toxicomanie…). Grâce au travail de proximité, les familles reçoivent l'aide la plus adéquate. "Nous discutons des problèmes scolaires des enfants, du chômage ou de l'endettement des parents ensemble, avant d'essayer de trouver une solution." Le chargé de dossier connaît les capacités et les handicaps de chaque client, ses besoins concrets; il collabore avec d'autres prestataires de services sociaux et institutions (comme des écoles, des agents gouvernementaux).

Résultats

Dans le cadre d'un dossier récent: "*l'expert en accompagnement a aidé les membres actifs d'une famille à trouver un emploi bien rémunéré. La famille s'en est félicitée car elle était confrontée à des problèmes de logement et d'endettement. Elle n'aurait pas pu garder son appartement sans revenu. Entretemps, le personnel engagé dans le cadre d'un programme éducatif a, par ses conseils, aidé la famille à résoudre le problème d'absentéisme de leur fils; elle a proposé des cours de rattrapage et a tout fait pour motiver son fils. La famille a ainsi évité d'être attaquée en justice pour négligence."* **L'objectif principal de la méthode de gestion au cas par cas consiste à aider la personne à se prendre en main toute seule, à devenir indépendante et autonome, afin d'encourager l'inclusion sociale.**



Personne de contact: Katarina Klamkova, directrice du service IQ pour les Roms / EAPN République Tchèque, katarina.klamkova@iqrs.cz

3. Personnalisée et basée sur les besoins

Si elle prend comme point de départ une approche basée sur les droits, une stratégie, pour être efficace, doit se concentrer sur les besoins et les préférences des individus et, ainsi, éviter une logique *instrumentaliste,* reposant sur la seule utilité économique des personnes. La stratégie devrait reconnaître les obstacles spécifiques à l'exercice des Droits de l'Homme individuels (principalement le droit à un revenu adéquat, à des services de qualité adaptés à leurs besoins et à un emploi décent, qui est lui-même soutenu par le droit à participer à la société en tant qu'individu égal et respecté). Cette approche devrait reconnaître les personnes en tant qu'individus, ayant des besoins qui changent au cours de leur cycle de vie. Elle devrait également reconnaître les obstacles spécifiques auxquels sont confrontés les différents groupes.

FRANCE: L'INTÉGRATION SOCIALE ET L'EMPLOI: LES JARDINS DE COCAGNE – L'ORGANISATION JULIENNE JAVEL, BESANÇON (FEANTSA)

Résumé

L'organisme français pour le logement et l'aide sociale, Julienne Javel, basée à Besançon, a mis au point une approche intégrée de l'aide à la réinsertion professionnelle des chômeurs via le projet "les jardins de cocagne". Il s'agit d'ateliers d'inclusion sociale sans but lucratif (culture de potagers biologiques) auxquels participent des personnes en situation d'exclusion. Les produits biologiques sont écoulés par la vente hebdomadaire et directe de paniers de provisions. Les employés ont un contrat de travail à durée déterminée de 24 mois, travaillent 20 à 30 heures pas semaine et reçoivent un salaire horaire minimum. Ils jouissent des droits légaux du travail et peuvent bénéficier de formations. On accède au système par le biais des services sociaux et des services pour l'emploi (les personnes concernées ont auparavant reçu un soutien de type AVA, qui leur a permis d'acquérir les compétences nécessaires dans la vie quotidienne. Le gouvernement subventionne l'organisation pour chacun des salaires, avec l'aide du Fond Social Européen. Les ventes ne couvrent que 20% des coûts étant donné que le projet a un ratio élevé de 15% de soutien à l'équipe et aux employés. Le personnel d'encadrement propose une approche intégrée qui s'attaque aux principaux obstacles à l'emploi et à l'inclusion (problèmes de santé, logement, motivation personnelle et problèmes administratifs). La plupart des "adhérents" touchent le RMI – le revenu minimum - et ont été chômeurs de longue durée.

Résultats

En fin de contrat, 35% des "adhérents" décrochent un emploi, 18% entament une formation, 27% restent sans projet (2008). Si la durée du contrat a pour but de limiter la durée de "l'emploi subventionné", l'organisme estime nécessaire d'envisager des outils d'insertion sociale de plus longue durée, qui dépendraient de l'aide sociale plutôt que du droit du travail. Elle espère que ces projets d'économie sociale échappent aux règles du marché intérieur et ouvrent la voie à des formes plus durables de subventionnement et d'aide.

Personne de contact: Michel Mercadié, *mercadie.michel@neuf.fr*, et aussi la FEANTSA: *www.feantsa.org*

4. Globale, multidimensionnelle et intégrée

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes multidimensionnels. Les besoins des personnes ne peuvent pas être classés en fonction de divisions administratives. Elles ont droit à un logement décent, à un emploi de qualité, à des services de santé et d'éducation efficaces, à un revenu suffisant pour manger sainement, se chauffer et s'éclairer normalement, pour subvenir aux besoins de la famille, pour avoir une vie sociale et pour participer pleinement à la communauté locale. Voilà en résumé la valeur ajoutée apportée par une logique d'Inclusion active.

Toutefois, cette approche ne réussira que si les différents piliers sont considérés comme des composantes d'un paquet intégré et que s'ils font l'objet d'une interprétation au sens large. EAPN estime absolument nécessaire d'envisager les 3 piliers comme un triangle avec, à la base, l'accès à un revenu adéquat, des services de proximité de qualité et le respect des exigences préalables à des approches efficaces d'activation sociale (qui aident les personnes à s'intégrer et à accéder à un emploi décent et/ou à participer plus pleinement à leur communauté). Si l'emploi ne donne pas un revenu garanti, couvrant les dépenses de base, permettant l'accès aux services de logement, de santé et d'éducation ainsi que l'accès aux services d'accompagnement (garde d'enfant et services aux personnes dépendantes), il ne constitue pas une alternative réaliste et ne fait qu'accroître la pauvreté. Les personnes concernées ne pourront envisager un emploi sur la durée que si elles bénéficient de la sécurité que donnent un revenu prévisible et l'accès à des services abordables et de qualité.

LE PROJET OVERFØRSTERGÅRDEN, DANEMARK – UNE APPROCHE INTÉGRÉE DU SANS-ABRISME

Résumé

L'Overførstergården est un refuge pour sans-abri, situé non loin de Copenhague. En collaboration avec l'autorité locale, a été mis en place un projet intégré d'Inclusion active d'une durée de 3 ans, financé par le ministère des Affaires sociales (2007-2010), qui souhaitait offrir une solution au "*noyau de personnes oubliées, qui se trouvent en dessous du seuil de 60% depuis longtemps".*

L'approche se compose de 4 phases:

1) Une évaluation conjointe avec la personne sans-abri des causes de l'exclusion.

2) L'élaboration de plans d'action individuels et globaux en collaboration avec des partenaires pertinents (Autorité locale, organismes de logement social, entreprises, institutions de soins de santé…).

3) La mise en œuvre cohérente du plan, avec des ajustements éventuels et un suivi, jusqu'à ce que la personne sans-abri occupe un emploi et un logement durables et qu'elle fasse partie d'un réseau social actif.

4) L'intégration transversale des méthodes au sein de l'organisme responsable du refuge et au sein de l'autorité locale. Le projet est parvenu à aider des personnes sans abri à accéder plus aisément et plus rapidement au logement et à des soins de santé adaptés, à exercer leur droit aux prestations et aux services, à être davantage respectées et à accéder plus facilement à l'emploi et à la formation. L'autorité locale privilégie davantage les personnes sans-abri et les aide de manière plus appropriée. Toutefois, un meilleur accès n'est pas nécessairement synonyme de solution durable. Il est nécessaire d'investir davantage dans des solutions à long terme, qui reconnaissent la complexité des obstacles auxquels sont confrontées les personnes sans-abri lorsqu'elles souhaitent s'intégrer. "*Les problèmes de toxicomanie sont particulièrement difficiles à régler. La plupart des personnes sans-abri sont exclues socialement depuis des années, parfois depuis leur naissance. Elles éprouvent des difficultés à s'adapter à une vie normale. Cela prend du temps. Lorsqu'elles sont confrontées aux conflits, à la honte…, elles ont tendance à sombrer dans la toxicomanie et à reprendre leur ancien style de vie. Il est essentiel d'assurer un suivi à long terme et une aide d'urgence rapide en cas de rechute*".

Personne de contact: Per Larsson/EAPN Danemark, pkl@unikon.dk

Témoignages de personnes sans-abri ayant participé au projet: "Désormais, je dispose d'un appartement abordable, où mon fils peut me rendre visite" (Un homme de 58 ans). "Je ne bois plus depuis 6 mois et je suis une formation professionnelle. On m'a promis un appartement afin que je puisse m'occuper de mon petit garçon". (Une femme de 38 ans).

5. Participative et inclusive

Le modèle que souhaite promouvoir l'UE et qui se base sur les clauses relatives à la démocratie participative du Traité de Lisbonne et sur l'objectif commun de promotion de la bonne gouvernance dans la méthode ouverte de coordination en matière de protection sociale et d''inclusion sociale ne cesse de réaffirmer l'importance de la participation de toutes les parties prenantes au processus de gouvernance. Cette approche du partenariat, qui prévoit la participation des organisations de la société civile, trouve une confirmation dans le considérant 16 des lignes directrices intégrées de la stratégie Europe 2020. Toutefois, une approche intégrée de l'Inclusion active ne réussira que si les personnes les plus concernées participent d'emblée au processus d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de suivi des mesures. Il faut donc privilégier la participation et la responsabilisation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que des ONG qui les soutiennent. Dans ce sens, la participation n'est pas un "plus", mais elle s'inscrit dans une logique de responsabilisation des personnes en situation de pauvreté et d'élaboration de solutions politiques durables et efficaces. La participation est également essentielle à la réalisation de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020.

Une nouvelle loi sur les approches intégrées de la participation sociale

LA WMO- WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING – LA NOUVELLE LOI SUR L'AIDE SOCIALE RÉSUMÉ (PAYS-BAS)

EAPN Pays-Bas donne l'exemple d'une nouvelle législation nationale, transposée au niveau local, dont le propos est d'obliger les autorités locales à apporter une aide sociale aux citoyens. Il s'agit de les aider à devenir plus actifs et à s'engager dans la vie de leur ville. Cela ajoute un élément à l'approche intégrée néerlandaise: la promotion de la participation et la responsabilisation des personnes en situation d'exclusion sociale dans le cadre de l'offre de services locaux. L'autorité locale est tenue de mettre en place le cadre d'une aide intégrée dans les domaines suivants: 1) mettre la personne en condition de gagner sa vie et garantir la cohésion sociale des communautés locales; 2) offrir des informations, des conseils et des aides; 3) soutenir le travail volontaire et les aidants volontaires qui s'occupent de parents, d'amis ou de voisins; 4) promouvoir la participation sociale et l'autonomie des personnes souffrant de handicaps physiques ou de troubles de la santé mentale; 5) aider les personnes sans-abri et les personnes souffrant de troubles de la santé mentale ou de problèmes sociaux à participer à la société et à s'y intégrer; 6) mettre en place des mesures préventives destinées aux jeunes à problèmes et aux parents confrontés à des difficultés éducatives; 7) prévoir un accompagnement pour les femmes victimes de violence domestique; 8) promouvoir des politiques de lutte contre la toxicomanie et 9) promouvoir des soins publics de santé mentale.

Les Pays-Bas se sont dotés d'un mécanisme de revenu minimum, tout en menant une politique d'activation forte. Cette nouvelle loi inscrit la valeur de l'activation sociale et la nécessité d'aider les personnes à acquérir de l'expérience de volontariat au sein de leur communauté locale. Dans la plupart des municipalités, il existe un comité consultatif de citoyens qui collaborent étroitement avec les autorités et avec les personnes concernées. "*Il est évident que toutes les municipalités ne sont pas efficaces. Toutefois, cette loi peut jeter les bases d'une véritable participation.*" (EAPN Pays-Bas).

Témoignage personnel

"En ce qui me concerne, il s'agit d'une opportunité et d'un encouragement à travailler à l'amélioration des trottoirs, de l'accès aux magasins et aux bâtiments pour les personnes souffrant de handicaps physiques. Il sera beaucoup plus facile pour nous de participer." Mme S., (une femme handicapée de 50 ans, en chaise roulante et qui touche le revenu minimum).

"Nous participons à l'élaboration d'une politique de la jeunesse et nous collaborons avec le comité consultatif. Maintenant, je sais comment m'y prendre et je poursuivrai ce travail au sein de mon école et pour mes amis", Colin et Rouan (15 et 16 ans).

Personne de contact: Alida Smeekes/EAPN Pays-Bas, salida@zonnet.nl

Développer des approches intégrées et efficaces de l'Inclusion active

Pour réussir l'Inclusion active, il est nécessaire de prendre les Droits de l'Homme comme point de départ, d'orienter les activités sur les personnes et de définir des parcours intégrés d'inclusion en collaboration avec la personne concernée. Toutefois, la réussite de pareille approche nécessite une coordination solide au niveau local entre les services et les parties prenantes, ainsi que la participation active de l'usager. La conjoncture économique actuelle et les mesures d'austérité prévues pour faire face à la crise imposent l'intégration transversale des approches d'Inclusion active. La visibilité des approches d'Inclusion active dépendra du niveau de participation des parties prenantes (notamment des personnes en situation de pauvreté et des ONG qui les aident) à la mise au point, au suivi et à l'évaluation des services intégrés. L'Inclusion active intégrée a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des engagements pris pour réaliser l'objectif chiffré de lutte contre la pauvreté de la stratégie Europe 2020 et pour garantir une sortie équitable et durable de la crise.

PRINCIPAUX FACTEURS DE RÉUSSITE

1. Un engagement politique explicite au niveau national et européen en faveur d'une approche intégrée de l'Inclusion active dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et en réponse à la crise.
2. Une approche basée sur les droits, qui encourage la dignité humaine et combat les discriminations dans l'accès aux prestations, aux services et aux emplois.
3. D'authentiques approches intégrées, englobant véritablement les 3 éléments (revenu minimum adéquat, accès à des services de qualité et marché de l'emploi inclusif). Le revenu adéquat et les services sont des conditions préalables essentielles. Ils garantissent une base stable pour aider les personnes à accéder à un emploi et à participer à la société.
4. Des méthodes multidimensionnelles personnalisées répondant en premier lieu aux besoins des gens, s'attaquant, de façon intégrée, aux différentes facettes des problèmes/obstacles, reconnaissant la nécessité d'assurer un suivi sur le long terme, prévoyant un ajustement en cas d'échec éventuel.
5. Une coordination verticale et horizontale efficace entre les différents niveaux du gouvernement et les ministères. Reconnaître la valeur des services des ONG, en tant qu'intermédiaires et prestataires de services dignes de confiance.
6. La participation et la responsabilisation de l'usager et des personnes en situation de pauvreté dans la mise au point, le suivi et l'évaluation des programmes, des politiques et des stratégies.
7. Un véritable financement pour les organisations de terrain afin qu'elles élaborent des approches intégrées, y compris les ONG, les autorités locales et les autres parties prenantes pertinentes.
8. L'intégration transversale des approches pilotes réussies et des enseignements tirés dans le domaine des politiques économiques, sociales, des politiques pour l'emploi et dans les processus décisionnels.
9. Une grande visibilité de la stratégie, des réussites et des échecs. S'inspirer des témoignages des personnes, ainsi que de l'évaluation quantitative et qualitative.

Recommandations

Au niveau européen

Appliquer la recommandation sur l'Inclusion active par le biais de la stratégie Europe 2020, de la MOC sociale et de la plateforme phare de lutte contre la pauvreté:

- Formuler une série de recommandations sur la réalisation des approches intégrées de l'Inclusion active par le biais des stratégies nationales (PS&IS) et des plans d'action sur l'Inclusion active ainsi que des programmes nationaux de réforme. Ceux-ci sont un des éléments clés dans la poursuite de l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020 et des lignes directrices intégrées (10).
- Elaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de l'Inclusion active, définir un calendrier et définir une programmation pluriannuelle à l'horizon 2020.
- Définir des indicateurs de suivi des approches intégrées et des trois piliers de la stratégie Europe 2020 et de la MOC sociale**.**
- Assurer le suivi et encourager la Commission à formuler des recommandations sur le processus de mise en œuvre, à définir un tableau de classement des pays performants et moins performants. Evaluer les résultats et l'impact sur la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités.
- Encourager un apprentissage mutuel plus efficace via des groupes thématiques européens dans le cadre de la plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et de la MOC sociale, faire le lien avec le niveau national et impliquer les parties prenantes, telles que les personnes en situation de pauvreté et les ONG: instruments d'apprentissage mutuel des révisions par les pairs, révisions thématiques, études et conférences.
- Allouer des financements par le biais de PROGRESS et des fonds structurels à des projets pilotes de démonstration ou d'expérimentation/ innovation sociale promouvant des approches intégrées basées sur des principes convenus. Aider les ONG à mettre au point des projets de terrain grâce aux subventions globales et à l'assistance technique.
- Garantir l'intégration transversale et le suivi des principes de l'Inclusion active à travers la stratégie Europe 2020, principalement par une meilleure coordination horizontale avec les autres domaines politiques (et les autres DG). Accompagner la mise en œuvre de stratégies intégrées (stratégies économiques, pour l'emploi et relatives au marché intérieur).

Au niveau national

- Faire de l'Inclusion active un des principaux objectifs politiques des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté afin de réaliser l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté, d'apporter une réponse équitable et inclusive à la crise et d'élaborer une feuille de route pour sa mise en œuvre.
- Donner de la visibilité à la stratégie pour l'Inclusion active. Mener un travail de sensibilisation à propos de cette stratégie et de l'efficacité des approches intégrées.
- Promouvoir l'apprentissage mutuel et échanger des bonnes pratiques concrètes.
- Encourager la participation et la gouvernance actives dans les stratégies d'Inclusion active, associer les ONG et les personnes en situation de pauvreté aux partenariats et aux dialogues structurés.
- Cibler les financements nationaux, notamment les fonds structurels, sur les approches pilotes d'Inclusion active en associant les ONG.
- Suivre et évaluer les résultats et garantir l'intégration transversale et la mise en œuvre d'approches efficaces.

Conclusions

Si 2010 a été une année décisive dans la lutte contre la pauvreté avec l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le lancement de la stratégie pour l'après-Lisbonne, elle restera en mémoire comme l'année de la crise, des mesures d'austérité et de l'augmentation de la pauvreté qui en a résulté.

Toutefois, 2010 pourrait aussi marquer un tournant. Elle est l'année du lancement de la nouvelle Stratégie Europe 2020, de l'engagement en faveur d'une croissance *inclusive*, vers l'éradication de la pauvreté et établissant l'objectif chiffré de réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale d'au moins 20 millions d'ici à 2020.

L'objectif chiffré ne sera atteint qu'à une condition: l'UE doit veiller à ce que l'ensemble des politiques contribuent à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale et empêcher que les politiques, notamment économiques, n'affaiblissent cet objectif. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte actuel marqué par le durcissement des mesures d'austérité.

La Stratégie pour l'Inclusion active, élaborée via la méthode ouverte de coordination appliquée à la protection sociale et à l'inclusion sociale de l'UE (MOC sociale), nous offre un instrument intégré qui nous aidera à atteindre ces objectifs de façon humaine et en se basant sur les droits humains.

Garantir l'accès à un revenu minimum adéquat, à des services de qualité abordables et un accompagnement vers un emploi de qualité ou la participation sociale, offre aux personnes une chance de surmonter leurs difficultés, de vivre dans la dignité et d'avancer réellement vers l'inclusion. Et cette démarche a du sens du point de vue économique !

Placer l'Inclusion active au cœur de la Stratégie Europe 2020 et des paquets de relance contribuera non seulement à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais cela garantira également une reprise durable et jettera les bases d'une croissance inclusive. **L'UE prouvera ainsi qu'elle privilégie les populations et qu'elle prend au sérieux son engagement en faveur d'une Europe sociale.**

Dans la présente brochure, nous avons voulu vous montrer la valeur ajoutée des approches intégrées d'Inclusion active. Nous avons essayé de prendre le pouls des progrès accomplis, de citer des exemples avérés et de prodiguer quelques conseils que nous espérons utiles. Toutefois, les mots ne suffisent pas. Le moment est venu de passer à l'action. En d'autres termes, force est aujourd'hui de donner de la visibilité à la stratégie et aux bonnes pratiques, de l'intégrer transversalement dans tous les domaines politiques (principalement par le biais de la Stratégie Europe 2020). Nous avons besoin d'une feuille de route pour sa mise en œuvre aux niveaux national et européen et de financements européens ciblés. Voilà la seule manière de faire du concept d'Inclusion active une réalité.

Bibliographie et documents utiles

DOCUMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Commission européenne

2011

- Commission européenne, *Communication COM (2011) 173 final: Cadre de l'UE pour les stratégies d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2011*, 5 avril 2011.

2010

- Commission européenne, *Communication COM (2010) 0758: Sur la plateforme phare européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* 16 décembre 2010.
- Commission européenne, *Communication COM (2010) 682 final, Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois*, 23 novembre 2010.
- Commission européenne, *COM (2010) 642 Final, Investir dans l'avenir de l'Europe, cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, 9 novembre 2010.
- Commission européenne, *Communication COM (2010) 700, Le réexamen du budget de l'UE*, 19 octobre 2010.
- Commission européenne, *Communication COM (2010) 100, Politique de cohésion: Rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007 – 2013*, 31 mars 2010.
- Mario Monti, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique: au service de l'économie et de la société européennes*, rapport au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, 15 mars 2010.
- Commission européenne, *Communication COM (2010) 2020, Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, 3 mars 2010.
- Commission européenne, *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, février 2010.

2009

- Frazer, Hugh and Marlier, Eric – Réseau européen d'experts indépendants sur l'exclusion sociale, *Synthesis report on Minimum Income Schemes across the EU Member States*, octobre 2009.
- Commission européenne, *Communication COM (2009) 567, Solidarité en matière de santé: réduire des inégalités de santé dans l'UE*, 20 octobre 2009.
- Commission, *Communication COM (2008) 5737, Inclusion active des personnes exclues du marché du travail*, 3 octobre 2009.
- Commission européenne, Fabrizio Barca: *An agenda for a reformed cohesion policy - a place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, avril 2009.
- Commission européenne, *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, mars 2009.

2007

- Commission européenne, *Communication COM (2007) 620, Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique: promouvoir l'Inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail*, 17 octobre 2007.

Conseil européen

2010

- Conseil européen, *Conclusions du Conseil*, 17 juin 2010.

1992

- Conseil européen, Recommandation 92/441/CEE, *Critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale*, 24 juin 1992.

Formations du Conseil: Comité protection sociale

2011

- Comité protection sociale, *Assessment of the social dimension of the Europe 2020 Strategy*, Rapport complet, 18 février 2011.

2010

- Comité protection sociale, *A voluntary European quality framework for Social Services*, 8 octobre 2010.
- Comité protection sociale, Avis sur *Solidarité en matière de santé: réduire des inégalités de santé dans l'UE*, 5 avril 2010.

Parlement européen

2010

- Parlement européen, *Rapport on le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe (2010/2039/INI)*, octobre 2010.

2009

- Parlement européen, *Rapport sur l'Inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/2355/INI),* 6 mai 2009.

Comités consultatifs de l'UE

- **Comité économique et social européen,** (SOC/405/2011), Avis sur la *Plateforme européenne contre la pauvreté*, juin 2011.
- **Comité des Régions**, Rapport (ECOS-V-012) sur la *Plateforme européenne contre la pauvreté*, avril 2011.

DOCUMENTS d'EAPN

2011

- *Explicatif d'EAPN 3: Richesses, inégalités et polarisation sociale,* 22 mai 2011.
- *10ème Rencontre des Personnes en situation de pauvreté,* 14-15 mai 2011.
- *Réponse d'EAPN à l'initiative phare "Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois",* 11 mai 2011.
- *Le rôle de la MOC sociale dans le contexte de la stratégie Europe 2020: la position d'EAPN***,** avril 2011.
- *Lettre d'EAPN au Conseil de printemps***, 17 mars 2011.**
- *Lettre d'EAPN à l'EPSCO,* 7 mars 2011.
- *Rapport d'EAPN: le projet européen va-t-il à contre-sens? L'impact social de la crise et des politiques de relance 2010*, février 2011.
- *Réponse d'EAPN au projet de Rapport conjoint sur l'emploi 2010*, 20 février 2011.
- *Réponse d'EAPN à la Plate-forme phare contre la pauvreté,* 17 janvier 2011.

2010

- *Jeter les bases d'une Europe plus juste: garantir à tous un revenu minimum adéquat, rapport d'une conférence d'EAPN*, 24 septembre 2010.
- EAPN et Anne Van Lancker, *Document de travail sur une Directive cadre relative au revenu minimum*, septembre 2010.
- *Réponse conjointe de RFA, de l'ECDN, d'EAPN et d'autres à la consultation de la Commission sur des "prêts et des emprunts responsables dans l'UE"* sur base du document de Consultation de la Commission, 15 septembre 2010.
- *Propositions d'EAPN sur la plate-forme européenne contre la pauvreté,* 30 juin 2010.
- *Explicatif d'EAPN (2): Qu'entend-on par revenu minimum adéquat dans l'UE?,* mai 2010.
- *Document de travail d'EAPN sur la pauvreté énergétique,* 19 mars 2010.

2009

- *La cohésion sociale en péril: l'impact social de la crise et des politiques de relance,* décembre 2009.
- *Évaluation à mi-parcours par EAPN de l'actuelle période de programmation et perspectives pour l'après-2013, la contribution de la politique de cohésion à l'inclusion sociale, quel rôle pour les ONG sociales,* octobre 2009.
- *Réponse d'EAPN à la Consultation de la Commission européenne: "Ensuring Access to a Basic Bank Account",* 6 avril 2009, sur base du document de consultation de la Commission européenne, *L'inclusion financière: garantir l'accès à un compte bancaire de base*.
- *L'Inclusion sociale dans les programmes de réforme nationaux (2008 – 10), le tableau de bord d'EAPN, Rapport complet: la crise économique va-t-elle imposer la consolidation du pilier social de Lisbonne? ,* février 2009.

2008

- *Manuel d'EAPN sur les Fonds structurels 2009 – 2011*, par Brian Harvey, Troisième édition, décembre 2008.
- *Accroitre la sécurité, redonner de l'espoir, évaluation par EAPN des rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (2008-10),* 30 novembre 2008.
- *Tableau de bord sur l'inclusion sociale – Réponse d'EAPN aux rapports nationaux de mise en œuvre 2007 de la stratégie révisée de Lisbonne. Principal Rapport*, 15 janvier 2008.
- *Rapport du séminaire d'EAPN sur l'Inclusion active et principes clés,* mai 2008.

2006-7

- EAPN, *Services d'intérêt général: glossaire et terminologie*, novembre 2007.
- Groupe "services" d'EAPN et Manfred Mohr, *EAPN Explainer - Looking back and looking ahead, the implication of the Services Directive for EAPN,* 2007.
- *Les voix de la pauvreté: l'emploi et le chômage dans l'UE,* 2006.

AUTRES DOCUMENTS ET SITES UTILES

- *www.eapn.eu* et *www.adequateincome.eu* (Campagne d'EAPN en faveur d'un revenu minimum adéquat pour tous).
- Etudes de cas et rapport de séminaire sur le site d'Eurocities: *http://www.eurocities-nlao.eu/*
- Site de la révision par les pairs de la Commission européenne: *http://www.peer-review-social-inclusion.eu/*
- *Gallup Organisation / European Commission: Eurobarometer Flash (284)* – mai 2010.
- EAPN Irlande, projet sur les normes sociales, *www.eapn.ie*.
- Projet sur les budgets-type, coordonné par Dachorganisation asb en coopération avec l'ECDN (European Consumer Debt Network); consultez: *www.referencebudgets.eu* et *www.asb-gmbh.at/ecdn* (PROGRESS).
- Projet WISE, mené dans 8 pays européens: comparaison des différentes formes d'entreprises sociales d'intégration par le travail (Work Integration Social Enterprises) et de ce qui est nécessaire pour les soutenir *http://www.wiseproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&&Itemid=27* (PROGRESS).
- Projet "Bridges for Inclusion", mutualisation des connaissances sur la manière de rapprocher les stratégies d'emploi et d'inclusion, les acteurs et les actions menées via des expériences d'économie sociale:
- *http://www.bridgesforinclusion.reapn.org/documents.php* (PROGRESS).
- *Evidence review of the impact of the ESF on those furthest from the labour market 2007 – 2013*, réalisé pour le "Third Sector European Network" par le "Centre for Regional Economic and Social Research", octobre 2009.
- *Déclaration des Nations Unies sur les Droits Humains, 1948*.

Crédits photographiques

Page de couverture: Kinderen ©Catherine Antoine et Rebecca Lee, 2010. Projet "Quartorze famille sous un même toit"; ©lynn@art / Die Armutskonferenz Österreich, Action publique, Linz, Autriche, 2006; ©Nellie Epinat pour EAPN, 10ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, présentation créative de la délégation belge, "des solutions pour l'emploi", Bruxelles, 2011; Visite du projet "Gabarage", Assemblée générale d'EAPN, Vienne, juin 2009; Petite fille à la parade aux lampions ©Rebecca Lee, Journée internationale de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 17 oct 2010.

Page 7: Mains ©Raymond Dakoua, 7ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, Bruxelles, 2008.

Page 11: Manifestation à Dublin ©Matthew Lee, fév 2009.

Page 12: ©Lobby Européen des Femmes, Chaîne humaine contre la pauvreté, Bruxelles, 19 nov 2010.

Page 13: Petite fille à la parade aux lampions ©Rebecca Lee, Journée internationale de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 17 oct 2010.

Page 16: ©Christiaan Oyen (photographe social du groupe Tram 66), Journée internationale de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 17 oct 2010.

Page 19: Mère et enfants ©Pol Arnauts (photographe social du groupe Tram 66), Journée internationale de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 17 oct 2010.

Page 24: ©Rebecca Lee, Conférence d'EAPN sur le revenue minimum adéquat, 24 sept 2010.

Page 25: Photo de famille ©Catherine Antoine et Rebecca Lee, 2008. Projet "Quartorze famille sous un même toit".

Page 28: Père et enfant ©Hungarian Interchurch Aid.

Page 29: Mère et enfants ainsi que Enfants dessinant ©Hungarian Interchurch Aid.

Page 30: ©Bob Johns (Volontaire du projet "OSW Project", Royaume-Uni).

Page 31: Mère et enfant ©EAPN Autriche, Assemblée générale d'EAPN, Vienne, juin 2009.

Page 32: Femmes ©Slezska Diaconia, projet Diaconia à Karvina, République Tchèque.

Page 33: (Les trois photographies) ©Slezska Diaconia, projet Diaconia à Karvina, République Tchèque.

Page 35: Dessin sur la pauvreté et la dignité ©Bob Vincke et Emile De Bolle, 6ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, Bruxelles, 2007.

Page 36: Sonrisa Médica ©Jorge Daniel Liporace, mars 2011, www.flickr.com/photos/kalakutarepublic/5514346233; Centre pour personnes handicapées ©Conseil Œcuménique des Eglises de Slovaquie, 2011.

Page 38: Recht Op Energie ©Rebecca Lee, Journée internationale de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 17 oct 2008.

Page 41: ©Nellie Epinat pour EAPN, 10ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, présentation créative de la délégation belge, "des solutions pour l'emploi", Bruxelles, 2011.

Page 42: Cube “Need Work” ©Rebecca Lee, 10ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, Bruxelles, 2011.

Page 44: ©EAPN Norvège.

Page 45: Bébé sur le dos d’une femme ©Lobby Européen des Femmes, Chaîne humaine contre la pauvreté, Bruxelles, 19 nov 2010.

Page 47: Candidats recevant leur diplômes ©One Family, Irlande, 2011.

Page 52: ©Nellie Epinat pour EAPN, 10ème Rencontre européenne de Personnes en situation de pauvreté, présentation créative de la délégation française, Bruxelles, 2011.

Page 53: ©lynn@art / Die Armutskonferenz Österreich, Action publique, Linz, Autriche 2006.

Pages 55 et 59: ©Artomedes Photography, Freedom Arts Project, London Voluntary Sector Training Consortium.

Page 63: ©lynn@art / Die Armutskonferenz Österreich, Action publique, Linz, Autriche 2006.

Page 65: ©EAPN, Visite du projet “Gabarage”, Assemblée générale d’EAPN, Vienne, juin 2009.

Page 67: Kinderen ©Catherine Antoine et Rebecca Lee, 2010. Projet “Quartorze famille sous un même toit”.

Page 69: (les trois photographies) ©IQ Roma servis, République Tchèque.

Page 70: Photo de famille ©Catherine Antoine et Rebecca Lee, 2008. Projet “Quartorze famille sous un même toit”.

Page 73: ©Catherine Antoine et Rebecca Lee, 2010. Projet “Quartorze famille sous un même toit”.

Projets mentionnés dans les crédits photographiques:

Gabarage Upcycling Design – entreprise sociale et projet de formation pour l’insertion à l’emploi, transformation de déchets en des produits de design

Les déchets des enterprises industrielles et commerciales servent de matière première à la création de produits design innovants: d’anciennes couvertures deviennent des sacs à main, des panneaux de signalisation se transforment en étagères, des pellicules de film en ampoules, etc. Gabarage est une entreprise sociale accueillant des personnes sans emploi et anciennement droguées à réintégrer le marché de l’emploi. Un programme de qualification, conçu pour Gabarage, assure une formation dans plusieurs domaines, contrôlée par un certificat final, lui-même accrédité par un organisme externe.

Quatorze familles sous un même toît

En pleine crise du logement à Bruxelles, il est de plus en plus difficile de trouver une habitation dont le loyer soit accessible, et encore plus d’en acheter une. A Molenbeek, des habitants cherchent à sortir de cette crise via un projet innovant. Avec la Maison de quartier Bonnevie, le CIRE et le Fonds du logement bruxellois, 14 familles aux moyens limités, associées dans l’Espoir, construisent leur logement dans un même bâtiment sur un terrain commun. Ce projet se démarque de la démarche classique de construction: ces logements sont conçus et aménagés en étroite concertation avec leurs futurs propriétaires.

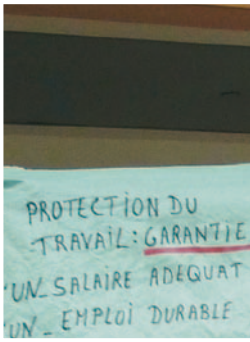
Depuis 1990, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) est un réseau indépendant d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les États membres de l'Union européenne.

Cette publication a été réalisée conjointement par les trois groupes de travail d'EAPN (Inclusion sociale, Emploi et Fonds structurels) et l'équipe chargée des politiques au sein du Secrétariat d'EAPN. Les chapitres 1, 2 et 5 ont été rédigés par Sian Jones, les chapitres 3 et 6 par Vincent Caron et le chapitre 4 par Amana Ferro, en consultation avec chaque groupe de travail selon la thématique abordée. Cette publication a été coordonnée par Sian Jones, coordinatrice de politiques chez EAPN et produite par Nellie Epinat, Chargée de communication chez EAPN, avec le soutien de Rebecca Lee, assistante en communication.

Les études de cas nationales ont été fournies par:

Verena Fabris, Judith Pühringer et Michaela Moser – EAPN Autriche; Ludo Horemans et Stephan Backes – BAPN (EAPN Belgique); Maria Jeliazkova – EAPN Bulgarie; Katarina Klamkova – EAPN République Tchèque; Per Larsen – EAPN Danemark; Reinhard Kuehn – EAPN Allemagne; Graciela Malgesini – EAPN Espagne; Kirsi Väätämöinen, Leina Veikkola, Unto Ahvensalmi et Juha Mikkonen – EAPN Finlande; Bruno Groues – EAPN France; Candy Murphy et Karen Kiernan – EAPN Irlande; Jurgita Kupryte – EAPN Lituanie; Alida Smeekes – EAPN Pays-Bas; Laila Wolles et Dag Westerheim – EAPN Norvège; Johannes Jorgensen – EAPN Suède; Peter Kelly, Eddie Follan et Ray Phillips – EAPN Royaume-Uni; Mafalda Leal – Eurochild; Clotilde Clark-Foulquier – Eurodiaconia; Liz Gosme et Michel Mercadie – FEANTSA.

Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN). La reproduction est autorisée à condition que la source soit dûment mentionnée. Septembre 2011.



Design & pre-press: www.szkopanski.com