



***Oui à une inclusion active
fondée sur les droits!***

***Promouvoir les principes d'EAPN
concernant l'inclusion active***

**Rapport du séminaire d'EAPN
sur l'inclusion active**

13 juin 2008 - Paris

par

Hugh FRAZER

Or: EN

Table des matières

Résumé.....	3
1. INTRODUCTION	6
2. SEANCE D'OUVERTURE – LE CONTEXTE : VERS UNE INCLUSION ACTIVE BASEE SUR LES DROITS.....	6
3. LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN.....	12
3.1 Le revenu minimum adéquat.....	12
3.2 L'accès aux services.....	13
3.3 L'accès à l'emploi	14
4. REALISER UNE APPROCHE INTEGREE.....	15
4.1 Inclusion active : risques et possibilités.....	15
4.2 Elaborer une approche efficace sur le terrain.....	17
4.3 Garantir des principes forts pour soutenir l'inclusion active	18
4.4 Suggestions pour l'évolution future de l'inclusion active.....	20
- Annexe -	
Propositions par EAPN de Principes pour l'Inclusion active.....	21

Remerciements :

Le travail d'EAPN à l'occasion de ce séminaire est soutenu par la Commission européenne dans le cadre du programme PROGRESS.



Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

Résumé

Le séminaire d'EAPN sur l'inclusion active « *Oui à une inclusion active fondée sur les droits! Promouvoir les principes d'EAPN pour une inclusion active* » a eu lieu le 13 juin 2008, dans les locaux de l'Armée du Salut à Paris. Ce séminaire est organisé avec le soutien de la Commission Européenne, d'EAPN France et de l'Armée du Salut. Le séminaire poursuit deux objectifs: promouvoir et illustrer, auprès des décideurs politiques, la vision de l'inclusion active selon EAPN, et renforcer les capacités du réseau dans ce dossier. Parmi les participants, on compte des membres d'EAPN, des représentants de la Présidence française de l'UE, de la Commission Européenne et de la CES. Le travail en atelier s'inspire fortement de l'expérience de terrain des membres d'EAPN, l'objectif étant de définir ce qui est nécessaire pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cette expérience alimente une discussion sur la question suivante : comment transformer l'inclusion active en un outil efficace pour vaincre la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Martin Hirsch, Haut Commissaire français pour la solidarité active, souligne, dans son discours d'ouverture, la grande importance que la future présidence française de l'UE accorde au concept d'inclusion active. Il salue la contribution d'EAPN au débat sur l'inclusion active et déclare que celle-ci aidera à préparer le terrain en vue de l'adoption, pendant la présidence française, d'une série de principes communs sur l'inclusion active lors de la réunion du Conseil de décembre. Il souligne que les trois piliers de l'inclusion active (l'accès à l'emploi, aux services et au revenu minimum adéquat) sont essentiels et qu'ils sont liés les uns aux autres. Il insiste également sur l'importance de la mobilisation de tous les acteurs dans la mise en œuvre de l'inclusion active, et rappelle combien il est nécessaire de garantir la participation des personnes en situation de pauvreté à la conception et à l'évaluation des politiques. Il met en évidence la nécessité de traiter la question des travailleurs pauvres, tout en insistant sur l'importance des politiques favorables à l'insertion, dont les bénéfices sociaux sont indéniables.

Antonia Carparelli, qui s'exprime au nom de la Commission Européenne, souligne le potentiel de l'inclusion active comme force conceptuelle de transformation, susceptible de donner un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle souligne que, malgré la croissance économique et l'augmentation du nombre d'emplois depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000, la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a connu qu'une amélioration mineure. D'après Antonia Carparelli, ce constat jette des doutes sur le lien entre amélioration de la situation macro-économique et cohésion sociale. Toutefois, elle voit dans l'inclusion active une évolution très importante pour tenter de renforcer cette relation. Elle souligne également que les trois volets de l'inclusion active ne sont pas des outils interchangeable mais bien des outils complémentaires. La Commission va proposer des principes relatifs à l'inclusion active en septembre ou en octobre 2008. Une fois ces principes adoptés par le Conseil Européen, leur mise en place sera assurée dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Madame Carparelli insiste également sur le fait que ces évolutions se produiront dans le cadre du nouvel agenda social, et dans le cadre d'une communication de la Commission sur la consolidation de la MOC; ces deux documents seront adoptés en juillet 2008.

Lors des discussions en ateliers et lors des séances plénières, deux visions du concept d'inclusion active se distinguent clairement. La première incite à la prudence et montre un certain scepticisme à propos du concept d'inclusion active dont la définition et la cible ne paraissent pas claires.. Toutefois, de nombreux participants pensent que cet outil pourrait aider à promouvoir l'agenda d'EAPN et à remettre en question la libéralisation débridée et ses conséquences négatives. Il est également souligné, de manière générale, que si l'on souhaite que l'inclusion active soit efficace, elle ne peut pas être séparée des autres politiques économiques, sociales et d'emploi. Au contraire, elle doit contribuer à garantir que ces dernières soutiennent davantage la dimension sociale de l'UE et qu'elles encouragent une redistribution et une société justes.

Tout au long de la journée, les participants s'interrogent sur la manière de développer positivement le concept de l'inclusion sociale. Certaines des réponses sont transversales, d'autres plus spécifiques.

Les huit points transversaux suivant sont ressortis des discussions :

- Premièrement, il est essentiel que l'inclusion active soit développée de manière équilibrée et qu'elle reconnaisse l'interdépendance des trois piliers que sont le revenu minimum, les services sociaux et les mesures pour l'emploi. Ainsi, il conviendrait de battre en brèche la tendance actuelle de nombreux Etats membres qui consiste à se focaliser uniquement sur les mesures pour l'emploi.
- Deuxièmement, l'inclusion active doit se baser sur le respect des droits fondamentaux des personnes, sur le respect de leur dignité ainsi que sur les principes de non-discrimination.
- Troisièmement, il est indispensable de mettre en place une démarche concertée qui comprendrait des mesures transcendant les trois piliers afin s'assurer une véritable synergie entre ces derniers. Qui dit coordination dit également renforcement mutuel des mesures nationales, régionales et locales.
- Quatrièmement, les principes d'égalité, d'adéquation et d'accessibilité doivent s'appliquer aux trois volets.
- Cinquièmement, la participation active et permanente des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des mesures d'inclusion active est essentielle.
- Sixièmement, le processus de l'inclusion active devrait être lié au processus de la MOC afin qu'il y ait un suivi et un rapport effectifs et réguliers sur les performances des Etats membres.
- Septièmement, il est primordial que l'inclusion active soit axée sur la prévention et pas uniquement sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- Huitièmement, il conviendrait de renforcer le rôle des fonds structurels dans le soutien apporté à l'agenda sur l'inclusion active, tout en améliorant l'accès des ONG à ces fonds.

A plusieurs reprises, les participants insistent sur la nécessité de mettre au point des systèmes de revenu minimum, comme élément central de l'intégration des personnes dans la société et sur le marché de l'emploi. Une hiérarchie devrait être établie entre le du revenu minimum, les services sociaux et de l'emploi. Il conviendrait de reconnaître le revenu minimum adéquat comme un droit garanti de manière inconditionnelle. Les délégués formulent un large éventail de suggestions concernant la mise au point et la mise en œuvre efficace de systèmes de revenu minimum pour une meilleure responsabilisation des populations et leur intégration réussie dans la société et sur le marché de l'emploi.

Une série d'études de cas illustre le rôle capital joué par les services d'intérêt général, principalement les services sociaux, pour garantir l'intégration des personnes dans la société et sur le marché du travail. Les autres thèmes récurrents sont : la garantie de services abordables et accessibles, le respect de la dignité humaine, l'offre intégrée et globale de services, des services personnalisés adaptés aux besoins et aux ambitions des gens, la collaboration avec les usagers pour la mise en place des services.

Pour ce qui relève de l'emploi, nombreux sont les participants qui pensent que les mesures d'activation doivent viser les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, que ces mesures doivent être adaptées aux situations particulières de ces personnes et qu'elles doivent constituer des passerelles de progrès. Un autre thème récurrent est celui de la nécessité de lier les mesures pour l'emploi à l'aide au revenu et aux services sociaux. Les participants insistent abondamment sur la nécessité de l'accompagnement aux personnes dans leur recherche d'un emploi décent ; ils ajoutent qu'une fois en poste, ces personnes doivent recevoir un soutien permanent pour leur permettre de progresser. L'inclusion active doit également aborder la question des travailleurs pauvres et garantir que le revenu du travail soit suffisant pour sortir les personnes de la pauvreté.

1. INTRODUCTION

Le séminaire d'EAPN sur l'inclusion active, « *Oui à une inclusion active basée sur les droits ! Promouvoir les principes d'EAPN pour une inclusion active*, s'est tenu le 13 juin 2008 dans les locaux de l'Armée du Salut à Paris. Ce séminaire est organisé avec le soutien de la Commission Européenne, d'EAPN France et de l'Armée du Salut. L'objectif du séminaire consiste à promouvoir et à illustrer, auprès des décideurs politiques, la vision de l'inclusion active par EAPN ainsi qu'à renforcer les capacités du réseau sur ce thème.

En toile de fond, on trouve l'initiative de la Commission Européenne sur l'inclusion active ainsi que la volonté, de la part de la présidence française de l'UE, que le Conseil Européen de décembre 2008 adopte des principes communs sur l'inclusion active basés sur les propositions de la Commission.

Environ 85 personnes participent au séminaire. Il s'agit des membres des groupes de travail d'EAPN sur l'inclusion sociale, sur l'emploi et sur les fonds structurels, des membres du Comité Exécutif, des membres du groupe de travail sur les services, des représentants de la présidence française de l'UE et de la Commission ainsi que des invités français.

Afin de préparer la réunion et avant la tenue du séminaire, les réseaux nationaux d'EAPN ont rempli un questionnaire relatif à l'inclusion active dans leur pays. Le secrétariat d'EAPN a également préparé un bref document d'information intitulé « *Inclusion active – les enjeux, défis politiques et réalités*. Autre important document de référence pour le séminaire : *Propositions de principes d'EAPN pour l'inclusion active* ».

Le séminaire s'organise en quatre sessions : une première séance plénière d'ouverture avec les interventions de la présidence française de l'UE et de la Commission Européenne, suivis des réactions d'EAPN et la CES ; des ateliers sur la mise en œuvre des trois composantes de l'inclusion active – revenu minimum adéquat, accès à des services sociaux de qualité et accès à l'emploi ; en troisième lieu, des ateliers sur les enseignements à tirer en vue d'une approche intégrée et les suggestions pour lier ces enseignements aux principes ; enfin, une séance plénière de discussion des propositions de principes communs d'EAPN, de conclusions et de suggestions pour l'avenir.

2. SEANCE D'OUVERTURE – LE CONTEXTE : VERS UNE INCLUSION ACTIVE BASEE SUR LES DROITS

La première séance plénière du séminaire pose le contexte politique des discussions de la journée et souligne l'importance de l'inclusion active dans l'évolution future des politiques européennes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans son discours d'ouverture, **Ludo Horemans, Président d'EAPN**, se félicite que la Commission Européenne ait pris l'initiative de proposer le concept de l'inclusion active. Il souligne l'importance équivalente des trois piliers de l'inclusion active: l'emploi, les

services sociaux et l'aide au revenu. Il déclare que, même s'il est très important de disposer d'un emploi de qualité, rémunéré décemment pour permettre aux personnes et à leur famille de vivre dignement, force est d'admettre que vivre dans la dignité exige davantage qu'un simple emploi. Si le concept de l'inclusion active est intéressant, c'est parce qu'il fait le constat de cette réalité et qu'il va au-delà du marché du travail. Ludo Horemans espère que le séminaire sera l'occasion pour les membres d'EAPN de mieux comprendre ce qu'on entend par inclusion active et qu'il permettra de donner de la substance à ce concept. Il ajoute également que les discussions de la journée aideront EAPN à définir la meilleure manière de contribuer à l'évolution future de l'inclusion active.

L'approche française de l'inclusion active

Martin Hirsch, Haut Commissaire français à la solidarité active, prononce son allocution d'ouverture et souligne la grande importance que la future présidence française de l'UE accorde au concept de l'inclusion active. Il précise qu'il s'agit "d'une question absolument centrale". Il souligne également que, dans les mois à venir, les organisations telles que EAPN devraient multiplier leurs actions de lobby afin que la voix des plus vulnérables soit entendue par les gouvernements, par les acteurs économiques et par la Commission Européenne. Cela préparerait l'adoption, pendant la présidence française, de recommandations pour une vaste stratégie européenne pour l'inclusion active, comprenant une série de principes communs sur l'inclusion active.

Martin Hirsch place le débat sur l'inclusion active dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. Il souligne que "la lutte contre la pauvreté est une lutte pour la dignité" et que par "dignité, il entend trouver sa place dans la société". Il reconnaît que, trop souvent, les gouvernements considèrent les personnes sans emploi comme des "cas désespérés", ce qui, selon lui, est inacceptable. Il cite trois craintes que nourrissent actuellement les personnes impliquées dans la lutte contre la pauvreté : une réduction des dépenses sociales; le fait que les personnes les plus vulnérables ne puissent pas accéder à un revenu décent; et enfin, un déséquilibre plus marqué encore dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Le risque existe en effet que ces dernières s'arrêtent uniquement au marché de l'emploi et ne s'attaquent pas aux autres difficultés que rencontrent les personnes concernées : mauvaise santé, manque de compétences, logement insalubre...etc. Il rejette une telle démarche et se pose la question : "comment peut-on réinsérer les personnes sur le marché du travail si, avant toute chose, on ne les aide pas à venir à bout de leurs difficultés?" L'intérêt de l'inclusion active est qu'elle vise à résoudre tous ces problèmes. En conséquence, "les trois piliers de l'inclusion active sont essentiels et sont interdépendants".

Martin Hirsch poursuit en décrivant la situation en France : l'objectif du gouvernement consiste à réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Cet objectif est aussi important que les objectifs économiques poursuivis par le gouvernement. Il décrit les initiatives que le gouvernement a prises pour s'attaquer au taux de chômage élevé et au nombre important de travailleurs pauvres. Il expose principalement les grandes lignes du mécanisme de Revenu de Solidarité Active, en vertu duquel toute personne acceptant un emploi verra son revenu augmenter, afin de rendre le travail plus rémunérateur. Il souligne deux aspects importants visant à rendre la lutte contre la pauvreté plus efficace. Le premier élément consiste à s'adjoindre l'appui de tous les acteurs (l'Etat, les autorités locales, les entreprises et les sociétés, les syndicats et les ONG qui se battent pour les plus vulnérables) et à impliquer les personnes en situation de pauvreté, et ce de la conception jusqu'à l'évaluation des politiques. La représentation directe des usagers

est importante à tous les niveaux : local, régional et national. Le deuxième élément est de relier les mesures locales et nationales et d'éviter les contradictions entre celles ci.

Martin Hirsch conclut que la présidence française de l'UE encouragera la mutualisation des différentes expériences de promotion de l'inclusion active dans les différents pays. Cela aidera les gouvernements européens à s'approprier le concept. Les 15 et 16 octobre, la table ronde annuelle de l'inclusion sociale se déroulera à Marseille ; elle passera en revue les avancées et recueillera l'avis d'un large éventail de participants, parmi lesquels EAPN. Ces messages seront ensuite présentés à la table ronde ministérielle qui aura lieu le 16 octobre à Marseille. Ceci encouragera les ministres à travailler en réseau lorsqu'ils aborderont l'inclusion active. Enfin, il termine en insistant sur l'importance des politiques inclusives pour tous et pour toutes, car elles sont socialement rentables. Elles amènent davantage de personnes sur le marché du travail, elles augmentent les niveaux de revenu et elles garantissent une société de l'inclusion.

Nathalie Cuvillier, Secrétaire Générale de la nouvelle agence française pour la solidarité active, décrit comment cette agence a mis en œuvre plusieurs des points soulevés par Martin Hirsch. Elle souligne que des efforts ont été mis en œuvre pour rassembler tous les acteurs du niveau local autour de la création des programmes de lutte contre la pauvreté. Ce préalable évitera de 'compartimenter' les politiques et permettra une utilisation plus efficace des ressources. Il s'agit de faire un diagnostic sur l'ensemble du territoire en confrontant les décideurs des institutions aux usagers des services afin que ces derniers soient entendus. Elle souligne également que son agence joue le rôle d'interface entre le niveau local et le niveau national et qu'elle fait remonter l'expérience du niveau local vers le niveau national, afin de peser sur l'élaboration des politiques. Cette façon de procéder permet d'éviter les politiques descendantes imposées au niveau local. L'expérience de son agence l'a prouvé : l'inclusion active peut être un puissant levier pour l'activation de mesures d'inclusion (permettre aux personnes de garder une partie des aides qu'elles perçoivent lorsqu'elles retournent sur le marché de l'emploi ou reconnaître la nécessité de l'accompagnement des personnes désireuses de réintégrer le marché du travail). Elle s'attarde ensuite sur le revenu de solidarité active (le RSA) qui est actuellement testé dans 34 départements locaux. Les départements vont bientôt se rencontrer pour analyser les avancées, et l'agence rédigera des recommandations pour améliorer le processus ainsi que des recommandations pour le recueil des bonnes pratiques.

La démarche sur l'inclusion active de la Commission Européenne

Antonia Carparelli, Chef d'unité, DG Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances, présente, dans les grandes lignes, les raisons pour lesquelles la Commission Européenne encourage l'inclusion active. Elle déclare que l'objectif de l'inclusion active consiste à donner "un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale" et elle souhaite que l'inclusion active devienne un "concept transformateur". En effet, ce concept apporte une réponse aux problèmes auxquels sont confrontés tous les Etats membres et permet l'émergence d'un consensus entre acteurs d'horizons variés. Elle souligne qu'il est urgent de donner ce nouvel élan. La stratégie de Lisbonne, lorsqu'elle fut lancée en l'an 2000, considérait que la croissance économique et la cohésion sociale allaient de pair. Toutefois, la réalité lui a donné tort. Les indicateurs « Pauvreté » de Lisbonne ont à peine évolué, tandis que le nombre de ménages sans emploi restait quasi inchangé. La question des travailleurs pauvres évolue dans la mauvaise direction. La proportion de jeunes quittant précocement le système scolaire reste stable et on ne relève qu'une amélioration marginale du chômage de longue durée. Le lien entre les

améliorations macro-économiques et la cohésion sociale a été trop lâche. L'inclusion active a cela d'important qu'elle va tenter de resserrer ce lien.

Antonia Carparelli poursuit en énumérant une série d'enseignements que la Commission a tirés dans le dossier de la promotion de l'inclusion active au cours des trois dernières années. Un large consensus se dégage sur la nécessité de moderniser les politiques de promotion de l'inclusion sociale. Les régimes de revenu minimum doivent accorder davantage d'attention aux aspects d'adéquation et de couverture, tout en soutenant les personnes dans leur recherche d'emploi. Les politiques pour l'emploi doivent répondre aux besoins spécifiques des personnes et offrir un soutien stable aux personnes qui retournent sur le marché du travail afin qu'elles s'y intègrent durablement. L'accès à des services sociaux de qualité est un élément essentiel du soutien à l'inclusion. Les trois volets de l'inclusion active sont des outils non pas interchangeables, mais complémentaires. L'UE a un rôle de premier plan à jouer afin de garantir les droits fondamentaux des citoyens européens que sont les droits sociaux et le droit au logement. Entre même temps, la Commission respecte le principe de subsidiarité et veut donner des orientations flexibles aux Etats membres, en se fondant sur la mutualisation des bonnes pratiques basée sur des éléments tangibles.

Madame Carparelli ajoute que la Commission va proposer des principes pour une inclusion active en septembre ou en octobre 2008. Le processus de l'inclusion active sera ensuite mis en œuvre dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la Protection sociale et l'Inclusion sociale. Elle reconnaît que, si les principes ne seront pas contraignants pour les Etats membres, la combinaison des principes avec le processus de la MOC peut fortement influencer la politique sociale de l'UE. Elle ajoute que, parallèlement aux évolutions dans le cadre de l'inclusion active, la Commission adoptera le 2 juillet un nouvel Agenda social et un paquet d'initiatives comprenant, notamment, une communication sur la consolidation de la MOC. Elle conclut par ces mots : « je suis convaincue que vous serez positivement surpris par le niveau d'ambition » de notre démarche.

Réponses d'EAPN et de la CES

Suite aux présentations de la présidence française et de la Commission, EAPN et la Confédération Européenne des Syndicats présentent leurs réponses.

Fintan Farrell, Directeur d'EAPN Europe, se félicite des commentaires de Martin Hirsch et d'Antonia Carparelli. Depuis 2005, les personnes actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale vivent des temps vraiment difficiles. En conséquence, EAPN espère vivement que la future présidence française, le nouvel Agenda social de la Commission ainsi que la communication sur la consolidation de la MOC amélioreront la situation. Il signale sa rencontre, la veille au soir, avec le président Barroso, qui lui a assuré que le nouvel Agenda social comportera un message fort sur la lutte contre la pauvreté et qu'il fera tout pour renforcer le rôle de l'UE en tant que gardienne de normes sociales élevées. Fintan Farrell poursuit en disant que l'inclusion active peut s'avérer être une évolution positive. Toutefois, un écart subsiste entre la théorie et la pratique. Par exemple, tout récemment, la semaine européenne pour l'emploi s'est uniquement focalisée sur l'activation, occultant la question du rôle du revenu minimum. Pourtant, le revenu minimum devrait représenter la partie visible de l'inclusion active. L'accès à des services tels qu'un logement abordable doit également faire partie du paquet de mesures, afin que les personnes ne soient pas obligées de "choisir entre se chauffer ou manger". En outre, les politiques pour l'emploi doivent répondre aux besoins des

personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, et pas uniquement s'intéresser aux personnes "aptées à l'emploi". Il poursuit en attirant l'attention sur les propositions de principes d'EAPN pour une inclusion active (voir annexe 1) qui pourraient être débattus au cours du séminaire. Après ce séminaire, EAPN s'en servira pour tenter d'influencer, puis d'évaluer les principes que la Commission proposera en septembre ou octobre ainsi que sur les principes qui seront adoptés lors du Conseil Européen de décembre 2008 sous les auspices de la présidence française. Il est essentiel de citer dans les principes le respect des droits, et principalement ceux des personnes les plus défavorisées. Ils doivent respecter la dignité humaine de ces personnes et promouvoir le respect des choix des individus. Ils doivent garantir un revenu adéquat et l'accès à des services d'aide qui sont une condition préalable pour décrocher un emploi. De plus, le soutien ne doit pas s'arrêter une fois l'emploi trouvé, mais se poursuivre afin d'aider les personnes concernées à conserver leur emploi, et à acquérir de nouvelles compétences et capacités. Il souligne que l'inclusion active ne doit pas uniquement aider les personnes à trouver un emploi mais également les aider à jouer un rôle actif dans la société. Il avertit les participants du danger que pose l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, tout en soulignant la nécessité de garantir un revenu minimum adéquat pour tous en tant que "base saine pour construire une société décente ».

Olivier Marguery, Président d'EAPN France, souligne que l'initiative française de lutte contre la pauvreté, décrite par Martin Hirsch, n'est qu'une initiative parmi une longue série de réformes introduites par le gouvernement au cours de l'année écoulée. Alors qu'EAPN France soutient la solidarité active en tant que nouvel outil de lutte contre la pauvreté, il craint l'impact d'autres réformes (telles que la réduction du nombre de fonctionnaires, la décentralisation, la réforme des retraites et l'introduction de restrictions budgétaires) sur les personnes en situation de pauvreté. L'impact de la mondialisation transparaît également, de manière évidente, dans la réforme du code du travail et dans l'accent grandissant placé sur l'activation et sur une concurrence plus souple. Il exprime sa crainte de voir l'Etat organiser, de plus en plus, la concurrence entre agences de l'Etat et acteurs privés, lorsqu'il s'agit d'offrir des services. Cette réalité, associée à l'éloge grandissant de la réussite individuelle et de la concurrence, va à l'encontre du concept de la solidarité. En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des trois piliers de l'inclusion active, Olivier Marguery relève un certain nombre de points à aborder. Premièrement, il est important de donner confiance aux groupes cibles (par exemple, les personnes en situation de pauvreté) et de les écouter. En conséquence, leur implication dans l'élaboration de l'inclusion active doit devenir plus systématique. Deuxièmement, personne ne peut être exclu de la société pour l'unique raison qu'il ou elle serait employé. Troisièmement, appliquer une approche d'inclusion active exige de mettre en place un nouveau type d'emploi ou de profil de compétences, correspondant à un référent unique qui accompagnerait les personnes en situation de pauvreté. Ce référent ne devrait appartenir à aucune des institutions qui assument une fonction de contrôle. Quatrièmement, il conviendra de trouver des ressources pour garantir l'accès des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi à des services essentiels tels que le logement, le transport et la garde d'enfants ; une attention particulière devra être accordée aux groupes tels que les parents isolés et les personnes souffrant de soucis de santé. Cinquièmement, il sera vital de garantir un accès pour tous aux services pour l'emploi et de ne pas réserver cet accès aux personnes pouvant trouver facilement un emploi. Sixièmement, il est absolument indispensable de garantir un revenu de base décent pour tous afin de permettre aux personnes de vivre dignement. Un tel revenu devrait être un droit inconditionnel, lié à l'indice des prix. Septièmement, il est essentiel d'impliquer les personnes concernées dans l'élaboration des politiques. En

conclusion, il souligne qu'EAPN cherche à faire reconnaître la dignité des personnes les plus vulnérables et des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Ce qui signifie : garantir un revenu minimum adéquat, offrir des services et des services de soins de santé de grande qualité et renforcer la voix des personnes vulnérables dans la conception des politiques.

Józef Niemiec, Secrétaire confédéral de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), indique que l'inclusion active est une question primordiale dans toute l'Europe. Bien que cette dernière s'enrichisse de plus en plus, et qu'il y ait davantage d'emplois, la pauvreté reste une grande priorité et son importance va croissant. Ce constat est inacceptable, d'autant moins que les politiques qui traitent de cette question ne sont pas sur un pied d'égalité. En conséquence, il est nécessaire de continuer à développer l'inclusion active. Toutefois, il avertit que cela ne sera pas suffisant. Il est nécessaire de revoir les politiques économiques et financières, surtout celles concernant le marché intérieur, car elles créent des inégalités. Ainsi, nous devons nous attaquer à l'impact social de l'ensemble des politiques. Selon lui, si l'actuelle Présidence slovène et la future Présidence française de l'UE ont montré une grande ambition, la CES se dit, à ce jour, déçue par leurs efforts. Il compte sur Martin Hirsch pour renforcer, pendant la présidence française, la priorité donnée à la question de la pauvreté. Il se félicite également de l'intention de la Commission Européenne de consolider la MOC sociale et ajoute que la CES examinera ses propositions. Les Etats membres doivent impérativement s'engager à réaliser des objectifs ambitieux de la lutte contre la pauvreté. Il précise que la CES s'efforce de travailler avec le patronat sur les questions qui relèvent de la pauvreté. Il est nécessaire d'évaluer correctement les défis à relever sur le marché de l'emploi et d'instaurer un environnement public propice au développement de l'inclusion active. Les services d'intérêt général devront jouer un rôle central dans la promotion de l'inclusion active et il est essentiel qu'ils soient financés correctement – actuellement, l'argent manque pour financer les politiques. La CES espère négocier des accords avec le patronat afin d'améliorer la situation des personnes les plus vulnérables. Il conclut en insistant sur la nécessité d'organiser une campagne pour contrer le phénomène des travailleurs pauvres : « nous ne pouvons pas accepter le grand nombre de travailleurs pauvres ».

Questions et réponses

En réponse aux quelques questions et commentaires de la salle, les intervenants soulèvent quelques points supplémentaires.

A propos du fossé qui sépare les riches et les pauvres, Martin Hirsch concède qu'il existe actuellement une césure entre le salaire très élevé des grands patrons et celui de ceux ou celles qui se situent en bas de l'échelle, et défend l'idée d'indexer les salaires les plus élevés sur l'évolution du taux de pauvreté : "pourquoi créer de la richesse si c'est pour créer de la pauvreté?"

Antonia Carparelli déclare que la Commission Européenne veut, avant toutes choses, préciser que l'inclusion active n'est pas un « cheval de Troie » visant à affaiblir les politiques de solidarité. Si, dans certains Etats membres, les politiques d'activation ont un effet négatif sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la Commission n'hésitera pas à signaler le problème. D'autre part, il ne faut pas craindre l'efficacité. Nous avons besoin "d'une justice efficace" basée sur une saine analyse de l'échec des politiques à promouvoir davantage d'inclusion sociale.

En ce qui concerne les liens entre les syndicats et les organisations telles qu'EAPN, Martin Hirsch dit qu'il existe une solidarité grandissante entre les organisations actives dans la lutte contre la pauvreté et les syndicats, et que ces deux instances se reconnaissent de plus en plus dans une même communauté d'intérêts. Il a le sentiment que cela se renforcera plus encore dans le dossier de l'inclusion active. Józef Niemiec concède que les relations n'ont pas toujours été parfaites, la tâche principale des syndicats ayant historiquement été de défendre les droits des travailleurs. Toutefois, La situation actuelle exigeant une approche plus large, la CES encourage le travail en réseau avec les organisations traitant la question de la pauvreté. D'autre part, la CES partage le point de vue d'EAPN dans le dossier de l'inclusion active.

3. LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN

Au cours de la matinée, les participants se répartissent en trois ateliers pour aborder l'expérience locale dans les trois domaines piliers de l'inclusion active: revenu minimum adéquat, l'accès aux services et l'accès à l'emploi. Dans chaque atelier, des études de cas sont présentées par les réseaux nationaux d'EAPN pour illustrer une approche pratique de la mise en œuvre d'un des piliers. Sur base de ces présentations, les participants entament une discussion sur les enseignements à tirer de ces expériences pour les évolutions futures de l'inclusion active.

3.1 Le revenu minimum adéquat

Dans l'atelier relatif à la promotion de l'inclusion active par le revenu minimum adéquat, le réseau autrichien présente le nouveau régime de revenu minimum autrichien et ses limites. Ensuite, le réseau maltais présente le projet Dawl dans le cadre duquel des femmes sans emploi sont formées à se faire le relais, au sein des ménages, d'informations sur l'économie d'eau et d'énergie (informations provenant de la Plateforme Européenne des Personnes Agées - AGE). Suite à ces présentations, l'atelier définit une série de points importants pour garantir des systèmes de revenu minimum adéquats et efficaces :

- Le revenu minimum doit se situer à un niveau permettant aux personnes de sortir de la pauvreté;
- Le revenu minimum doit assurer l'intégration dans la société et l'insertion sur le marché du travail;
- Les systèmes de revenu minimum doivent être transparents et non bureaucratiques;
- Il conviendrait d'établir des normes élevées en matière de gestion publique des mécanismes de revenu minimum ;
- Le revenu minimum doit atteindre les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi;
- Les bénéficiaires du revenu minimum doivent recevoir un service de qualité dans les centres pour l'emploi;
- Les systèmes de revenu minimum devraient s'accompagner d'activités visant à renforcer les capacités des bénéficiaires;
- Le revenu minimum doit déboucher sur l'employabilité;
- La société ne doit pas stigmatiser les personnes bénéficiant du revenu minimum;

- Il serait bon d'établir une hiérarchie entre le revenu minimum, les services sociaux et l'emploi;
- Le revenu minimum est un droit fondamental;
- Le revenu minimum devrait être indexé en fonction des salaires, et non des prix;
- Le revenu minimum devrait permettre de ne laisser personne au bord de la route;
- Le revenu minimum devrait permettre aux personnes de faire des choix;
- Le revenu minimum devrait consolider la cohésion sociale;
- Le revenu minimum devrait être universel et inconditionnel;
- Si des conditions sont posées à l'octroi du revenu minimum, elles devraient être adaptées à la situation individuelle des bénéficiaires du revenu minimum;
- La participation sur le marché du travail devrait augmenter le revenu.

3.2 L'accès aux services

Dans l'atelier relatif à la promotion de l'inclusion active par l'accès aux services, le réseau tchèque présente un projet EQUAL « de huit à quatre », qui permet aux personnes sans-abri de se réinsérer dans la société, puis sur le marché du travail. Ensuite, le réseau espagnol présente un projet EQUAL « bembea », qui vise à aider les femmes migrantes, surtout celles qui sont victimes de violence conjugale, à se réinsérer dans la société et sur le marché de l'emploi. Le réseau belge expose le travail du *Groupe flamand sur l'énergie et la pauvreté*. Suite à ces présentations, le groupe définit une série d'obstacles à l'accès aux services et propose des solutions pour les dépasser.

Les principaux obstacles repérés sont :

- L'absence de politique : il existe une pénurie de politiques publiques permettant un accès réel aux services;
- Le manque de financement : il existe également une pénurie de ressources offertes de manière cohérente et qui permettraient de réaliser l'accès aux services;
- La privatisation : la privatisation croissante des services est un obstacle à une offre de services accessibles pour tous, surtout pour les plus pauvres;
- La fragmentation : les services se multiplient et sont accessibles à différents niveaux territoriaux ; cela brouille la situation et rend ces services méconnus ou inaccessibles aux bénéficiaires;
- L'absence de pérennité : les services, principalement quand ils sont offerts par des organisations caritatives, risquent à tout moment d'être interrompus.

Principales solutions proposées :

- La législation : un meilleur accès aux services peut être garanti par des réformes législatives
- Le plaidoyer en faveur d'un meilleur accès aux services;
- Le travail en réseau : un partenariat efficace entre les acteurs débouche toujours sur un plus large accès aux services;
- L'adaptation aux besoins des bénéficiaires : si l'on souhaite garantir des services accessibles, il faut prendre comme point de départ les besoins des personnes et non la complexité des systèmes;

- La formation: une consolidation de la formation des travailleurs sociaux concernant les services et les vrais besoins des personnes permettrait également d'améliorer l'accessibilité des services.

3.3 L'accès à l'emploi

Lors de l'atelier sur la promotion de l'inclusion active par l'accès à l'emploi, le réseau irlandais présente, dans les grandes lignes, les points forts et faibles de la démarche d'activation adoptée par le gouvernement irlandais et définit ensuite les éléments clés d'un modèle positif de l'activation. Le réseau danois, pour sa part, expose les expériences menées dans le cadre d'un projet d'échange transnational, « *Le Forum pour une intégration globale* » (*le FOHOIN*), qui aborde la question de l'accès à l'emploi à travers un glissement de paradigme du traitement vers l'apprentissage. La discussion débouche ensuite sur la définition de principes pour une inclusion active ; elle porte aussi sur les défis et les faiblesses ainsi que sur le renforcement de l'articulation et le rôle des fonds structurels.

Principaux principes pour une inclusion active par l'emploi:

- L'implication des ONG sociales dans le lancement, la conception, la gouvernance et la réalisation des programmes
- L'établissement de passerelles, globales et centrées sur la personne, de réinsertion sociale;
- La garantie d'un revenu adéquat, de services d'aide et d'un emploi de qualité;
- La réalisation de la dignité de la personne dans la société et sur le lieu du travail;
- La promotion des ONG/du troisième secteur, en tant que défenseurs et prestataires de solutions pour tous ;
- La définition de normes de qualité pour les ONG, autour de concepts tels que l'engagement et l'impact de l'organisation.

Principaux défis et faiblesses auxquels il conviendrait de s'attaquer :

- La croissance de l'offre privatisée de services;
- La nécessité de réaliser la parité entre les ONG et les agences de l'Etat dans l'offre locale;
- La nécessité de s'impliquer dans l'élaboration des politiques et des programmes.

A propos d'un meilleur lien entre l'accès à l'emploi et les piliers « services » et « revenu minimum » de l'inclusion active, les participants soulignent que :

- Dans tous les piliers, il convient de promouvoir une approche de l'inclusion active globale, individualisée et centrée sur la personne, et de mettre en avant les valeurs transversales de qualité et d'adéquation.

Les participants s'accordent sur la nécessité de consolider le rôle des fonds structurels dans la promotion de l'accès à l'emploi. Ils soulignent principalement que:

- La contribution des fonds structurels devient de plus en plus invisible depuis la "réforme" de l'agenda de Lisbonne;
- L'accès pour les ONG aux fonds structurels doit être rétabli ;

- Les fonds structurels doivent viser l'appui au rôle qualitatif des ONG, ainsi que les objectifs d'intégration transversale et de plaidoyer;
- Les fonds structurels doivent être structurés et ciblés de telle manière à motiver les Etats membres à investir dans une inclusion active positive.

4. REALISER UNE APPROCHE INTEGREE

Dans l'après-midi, trois ateliers parallèles se penchent sur le développement d'approches intégrées locales visant à promouvoir une inclusion active dont les trois piliers se renforcent mutuellement. Les débats débouchent sur une question : est-il possible que l'inclusion active mène à des approches intégrées, pluridimensionnelles et réussies qui soutiendraient l'inclusion des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, et ce en garantissant un revenu adéquat, l'accès à un emploi de qualité et l'accès aux services ? Et si oui, comment ?

Chaque atelier débute par une présentation faite par un réseau. Le réseau du Royaume-Uni se penche sur la question de l'inclusion active des personnes handicapées. La FEANTSA présente son point de vue par rapport aux risques et aux facteurs de réussite d'une stratégie européenne de l'inclusion active. Le réseau néerlandais décrit un projet de partenariat impliquant un large éventail d'acteurs oeuvrant dans la lutte contre la pauvreté. Les présentations, puis les débats en ateliers et lors la séance plénière, s'achèvent sur quatre conclusions : premièrement, quelques remarques générales à propos du concept de l'inclusion active, les risques et le potentiel d'un tel concept ; deuxièmement, un certain nombre d'enseignements pour garantir la réussite de la démarche sur le terrain; troisièmement quelques propositions d'amendements et d'ajouts spécifiques au document de discussion *Propositions d'EAPN de principes alternatifs en matière d'Inclusion active* (voir annexe 1); et quatrièmement, quelques suggestions pour la promotion et la mise en œuvre futures de l'inclusion active.

4.1 Inclusion active : risques et possibilités

Les participants divergent à propos des risques et opportunités liés à l'inclusion active.

Les voix sceptiques

Différents participants craignent le concept de l'inclusion active. Ils conseillent à EAPN de faire preuve de prudence avant d'y adhérer et de le promouvoir. Ils nous avertissent du risque qu'il s'agisse d'un processus dépourvu de contexte et de contenus clairs à un moment où d'autres choix politiques empêchent le concept d'inclusion active de se réaliser positivement. D'après eux, c'est la Commission, à l'initiative du concept, qui doit le promouvoir auprès des gouvernements nationaux, et non pas les ONG.

Les sceptiques s'étonnent de l'apparition soudaine de l'idée d'inclusion active à l'agenda européen et de sa mise en œuvre rapide. Y aurait-il un agenda caché ? Plusieurs participants pensent que le concept n'est pas clair, surtout à cause du terme "inclusion active" qui n'a pas vraiment de sens en langue anglaise et encore moins dans les autres langues. Les objectifs du concept restent flous, et l'objectif poursuivi nébuleux. Ces participants sont d'avis que le concept relève plus du champ économique. En outre, on

ignore si ce concept s'applique uniquement aux personnes en âge de travailler ou s'il s'applique à tous. Si c'est le premier cas de figure, cet instrument aura peu d'utilité dans la revendication d'un revenu minimum pour les personnes âgées. De la même manière, s'il s'applique uniquement aux personnes en âge de travailler, concernera-t-il toutes les personnes de cette catégorie ou seulement ceux et celles qui ont une chance d'accéder au marché du travail?

Certains pensent que l'inclusion active met exagérément l'accent sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et pas suffisamment sur leur prévention. D'après d'autres participants, le concept n'aborde pas la question de la redistribution de la richesse et des ressources. On s'inquiète également du manque de clarté par rapport à la place de l'inclusion sociale par rapport à la MOC sociale. D'aucuns se demandent si l'inclusion sociale va remplacer la MOC. Quelques délégués sont d'avis que, si elle ne concerne que les personnes en âge de travailler, le pilier emploi risque d'être davantage mis en avant au détriment des deux autres piliers : le revenu minimum et l'accès aux services.

L'occasion de promouvoir l'agenda d'EAPN

Certains participants ne partagent pas cette vision pessimiste et considèrent l'inclusion active comme un bon outil tactique au service de l'agenda d'EAPN. Ils laissent entendre que l'inclusion active peut aider EAPN à développer le débat sur des thèmes aussi importants le revenu minimum adéquat et la garantie de normes minimales adéquates pour les services sociaux. EAPN peut également y voir une opportunité de prendre une part active au débat sur le marché intérieur. L'inclusion active peut servir à empêcher une libéralisation totale du marché qui risquerait de porter atteinte à la qualité des services publics pour tous.

Plusieurs personnes ne partagent pas l'avis selon lequel le concept de l'inclusion active a été présenté dans la précipitation, la première consultation ayant été lancée en 2005. Qui plus est, le concept ne peut qu'être clair, puisqu'il a déjà fait l'objet de deux communications de la Commission. Le processus a débuté avec la communication de la Commission sur le revenu minimum de 1992 ; alors que celle-ci aurait dû être mise à jour, les états membres n'ont pas souhaité de nouvelle communication sur le revenu minimum. Ainsi, la Commission "a inventé" le concept de "l'inclusion active" dans le but de susciter, par la bande, une discussion sur le revenu minimum, qui est le troisième pilier de ce concept. D'après eux, ce n'est pas la Commission qui pose problème lorsqu'il s'agit de promouvoir le revenu minimum et des politiques efficaces d'inclusion active, mais plutôt les gouvernements des Etats membres qui, pour la plupart, mènent une politique de droite. En conséquence, les ONG devraient aider à faire connaître un concept permettrait de "forcer" les gouvernements à faire quelque chose qu'ils ne souhaitent pas.

L'idée d'adopter des principes valables pour les trois volets convient aux participants, pour autant que ces principes reflètent les propositions d' EAPN. EAPN devrait donc tout faire pour influencer l'élaboration de ces principes, puis pour s'assurer de leur application. EAPN devrait également vérifier que les gouvernements réalisent bien les trois piliers.

4.2 Elaborer une approche efficace sur le terrain

Sur base des études de cas et de la discussion, les participants dégagent une série d'enseignements nécessaires pour garantir une approche efficace sur le terrain. D'après les délégués, ils devraient être clairement affichés dans les « propositions d'EAPN de Principes alternatifs sur l'inclusion active » (cfr point 4.3 ci-dessous).

Indivisibilité des trois volets

Tout au long de la journée, les participants ont répété qu'une condition de l'efficacité de l'approche de terrain était d'accorder autant d'importance à chacun des trois volets : les piliers se renforcent mutuellement et sont inséparables.

Primauté d'un revenu minimum adéquat

Un des enseignements les plus importants du travail de terrain est que, si l'accès à l'emploi et aux services est primordial, le revenu minimum, quant à lui, est crucial. Sans cela, pas moyen de se mettre à la recherche d'un emploi. La garantie d'un revenu minimum améliore les chances de trouver un emploi de qualité et de participer à la société.

Respect de la dignité et des droits des personnes

Au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures relevant de l'inclusion active, il sera essentiel de se fonder sur le respect des droits des personnes et de garantir que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale soient traitées dans le respect de leur dignité, plutôt que blâmées et culpabilisées..

La participation

Les programmes menés sur le terrain ont plus de chances d'être efficaces s'ils sont élaborés avec la participation active des personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette participation doit aller au-delà de la consultation, et conduire à de véritables négociations susceptibles d'avoir un impact réel.

Une coordination efficace

Afin d'assurer une réalisation effective, il conviendra de doter les niveaux national, régional et local de l'organisation nécessaire à ce que les différents soutiens relevant des trois piliers soient mis à disposition des personnes de manière coordonnée et globale.. Il s'agit de permettre aux personnes d'avoir accès à tous les services par le biais d'un guichet unique facile d'accès pour elles, et de mettre en place des services de proximité. Une coordination efficace implique également d'éviter de prendre les mesures pour l'inclusion active isolément, mais d'assurer une articulation effective avec les autres domaines politiques tels que les politiques économiques, fiscales et d'éducation.

La progression vers une approche personnalisée

Les participants soulignent l'importance de privilégier et de respecter les besoins, les aspirations, les motivations et les rêves particuliers des individus, et ce de manière flexible. Cela veut dire qu'il s'agit de mettre au point des ensembles de soutien sur mesure et adaptés pour l'inclusion progressive des personnes sur le marché de l'emploi et dans la société. Il est essentiel d'adapter les services aux personnes, et non pas l'inverse.

La prévention et la résolution de problèmes

Il est important d'offrir des services, en rapport avec les trois piliers de l'inclusion active, qui assurent la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et pas uniquement la résolution des problèmes lorsqu'ils sont déjà apparus.

Promouvoir la qualité, l'adéquation et la réalisation effective

Il est essentiel de doter les trois piliers de normes de base, relatifs à la couverture, l'adéquation, l'accessibilité et la transparence, et d'encourager les prestataires de services à les respecter.

Admettre qu'il n'y a pas suffisamment d'emplois

Si l'on veut adopter une approche honnête de la promotion de l'inclusion active pour tous, force est d'admettre qu'il n'y a pas suffisamment de place pour tous sur le marché du travail. Ce dernier ne peut pas absorber toutes les personnes qui veulent ou qui sont aptes à travailler.

Soutenir l'inclusion active par le biais de la redistribution

Une véritable inclusion active implique de redistribuer la richesse et les ressources afin de créer une société juste pour tous. L'inclusion active est liée à la manière dont nous cohabitons.

Promouvoir l'économie sociale

L'expérience du terrain montre le rôle essentiel que joue l'économie sociale dans l'offre d'opportunités d'emploi aux personnes qui ne sont pas nécessairement disponibles sur le marché du travail principal.

Garantir un suivi efficace et une étude d'impact

Les participants soulignent la nécessité d'un suivi et d'une évaluation régulière afin de garantir une réalisation effective des programmes sur le terrain. En conséquence, les délégués considèrent que la mise en place de mesures efficaces de suivi, d'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des mesures d'inclusion active s'impose pour une véritable mise en œuvre.

4.3 Garantir des principes forts pour soutenir l'inclusion active

L'idée de mettre en place une série de principes forts pour soutenir la mise en œuvre de l'inclusion active reçoit un accueil favorable. Le projet de propositions d'EAPN (voir Annexe 1) pourrait servir à la définition de tels principes. Toutefois, les participants suggèrent que ces propositions tiennent davantage compte des enseignements des ateliers à propos de la nécessité de garantir une approche efficace sur le terrain (voir point 4.2 ci-dessus). En outre, les délégués formulent des remarques spécifiques destinées à consolider ces propositions.

Une des suggestions générales préconise de mettre en préambule du projet d'EAPN une définition assez large de l'inclusion active ainsi qu'une explication de ce qu'on entend par société inclusive. Le document devrait insister sur le rôle que pourrait jouer l'inclusion active dans le redressement de la situation actuelle, où la dimension sociale de l'UE a été négligée. Ceci a eu pour conséquence que l'électorat des classes ouvrières rurales et urbaines appauvries se sent aliéné par l'UE (comme l'a illustré le « non » lors du référendum irlandais sur le Traité de Lisbonne).

En règle générale, le ton du document pourrait être plus incisif et moins passif, davantage axé sur le social plutôt que sur l'individuel ; il devrait insister davantage sur la prévention et ne pas s'arrêter uniquement aux conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il devrait également insister sur la nécessité d'établir des normes fondamentales minimales pour les trois volets.

Des principes globaux et transversaux

Les principes globaux devraient soutenir une approche fondée sur les droits, sur l'indivisibilité des droits fondamentaux et sur la nécessité de lutter contre la discrimination et le racisme. Ils devraient souligner que l'inclusion active devrait s'atteler à garantir la sécurité nécessaire pour accéder aux droits. Il est également suggéré que, tout en reconnaissant l'indivisibilité des trois piliers, une hiérarchie positive soit établie : d'abord le revenu, ensuite les services et puis, un emploi décent.

Les participants souhaitent également que soit précisée la manière dont sera développée la participation dans le cadre du concept de l'inclusion active. Les principes devraient souligner que, si l'inclusion commence quand les personnes peuvent participer, mais la participation doit aussi conduire doit déboucher sur des résultats positifs.

Les participants suggèrent d'intégrer l'idée d'aspirations, de motivations et de rêves individuels dans le projet de principes généraux d'EAPN (*Le respect des besoins et des préférences des individus*).

Les principes relatifs au revenu minimum adéquat

Les délégués soulignent que, dans les principes relatifs au revenu minimum adéquat (RMA), il convient d'insister que le RMA est un droit et que l'aide doit être inconditionnelle. L'accès aux mécanismes de revenu minimum devrait être lié à l'individu et non des ménages. On suggère également que la définition du caractère adéquat soit en lien étroit avec une démarche participative : les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale devraient participer à la définition du caractère adéquat.

Les participants proposent de déplacer la cinquième proposition de principe du paragraphe sur le RMA (*Rendre le travail plus attrayant*) et de la faire basculer dans la section relative au travail décent.

Les principes relatifs au travail décent et à la pleine participation dans la société

Dans la section qui traite du travail décent, il convient de souligner l'importance de politiques du marché de l'emploi respectueuses des talents et des choix personnels. Il convient également de souligner la nécessité de garantir un revenu du travail adéquat. Le travail doit être rémunérateur et il conviendrait de poser la question des salaires minimums adéquats qui se situent au-dessus du seuil de pauvreté. Il est également essentiel que les principes relatifs au travail décent reconnaissent que l'emploi n'est pas uniquement le moyen de « gagner sa vie », mais aussi d'un mécanisme de participation à la société. Les problèmes liés à l'emploi n'affectent pas uniquement les personnes en situation de pauvreté. La société dans son ensemble devrait participer au processus et il conviendrait de s'attarder davantage sur ce que l'on entend par participation.

Les participants proposent d'ajouter, à la cinquième proposition de principe d'EAPN sous l'intitulé « travail décent » (*Emploi durable et adapté respectueux des besoins des personnes*), une référence à des instruments plus légaux tels que la Charte Européenne des Droits Sociaux.

Les délégués suggèrent que la cinquième proposition de principe EAPN sur la qualité des services d'intérêt général (*Services responsables, transparents et de proximité*) insiste sur la nécessité de définir une responsabilité au niveau local et national.

4.4 Suggestions pour l'évolution future de l'inclusion active

Au cours de la discussion, les participants formulent un certain nombre de suggestions relatives à la promotion future de l'inclusion sociale.

Une communication et une promotion efficaces

Le concept de l'inclusion active doit être encouragé et expliqué à tous les niveaux afin que sa nature globale et intégrée soit bien comprise. Les gouvernements doivent être convaincus qu'elle ne constitue pas un coût, mais un avantage pour la société. Les participants suggèrent qu'EAPN mette au point une stratégie de communication affichant clairement les trois objectifs poursuivis dans le dossier de l'inclusion active, ainsi que les trois écueils à éviter.

Consolider les liens avec les fonds structurels de l'UE

On suggère que l'inclusion active soit utilisée comme un outil tactique afin d'ouvrir une discussion sur l'utilisation des fonds structurels et sur les changements nécessaires pour accompagner l'inclusion. Nous pourrions ainsi contester l'actuelle vision très étroite centrée sur le marché de l'emploi et la tendance à marginaliser les ONG lorsqu'il s'agit d'utiliser les fonds structurels.

Préciser le lien avec la MOC

Pour les participants, le lien qui unit le processus de l'inclusion active à la MOC sociale devrait être précisé. A ce propos, le cadre de la MOC sociale et le cycle de rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale pourraient servir à la rédaction d'un rapport annuel sur les performances des Etats membres et des recommandations visant à les améliorer. Toutefois, d'autres participants estiment qu'une certaine confusion pourrait nous donner une plus grande marge de manoeuvre et permettre aux groupes comme EAPN de faire avancer leur propre agenda, notamment en matière de revenu minimum, et de promouvoir leur concept d'une « bonne activation ».

- Annexe -

Propositions par EAPN de Principes pour l'Inclusion active



Propositions d'EAPN concernant les principes pour l'inclusion active

**Une stratégie intégrée pour réaliser les droits fondamentaux
(Septembre 2008)**

Principes généraux

- 1) Respect de la dignité humaine
- 2) Liberté de toute discrimination
- 3) Respect des besoins et des préférences de chacun
- 4) Approche holistique, multidimensionnelle et intégrée
- 5) Approche participative et inclusive

Principes pour un revenu minimum adéquat

- 6) Un revenu adéquat pour une vie dans la dignité
- 7) Découplage de ce revenu par rapport à l'obligation d'accepter n'importe quel travail rémunéré
- 8) Clarté, transparence et efficacité
- 9) Continuité et stabilité
- 10) Pour un travail attrayant –un équilibre positif entre revenu adéquat et salaire

Principes pour un travail décent et une pleine participation dans la société

- 11) Activation sociale positive reposant sur les droits humains
- 12) Individualisé, fait sur mesure et multidimensionnel
- 13) L'apprentissage tout au long de la vie, pour la vie et pas seulement pour l'emploi !
- 14) Soutien à long terme vers un emploi durable et de qualité
- 15) Travail durable et adapté, respectueux des besoins de chacun
- 16) Réalisation intégrée et conjointe reposant sur le partenariat

Principes pour des services d'intérêt général abordables et de qualité, en particulier les services sociaux

- 17) Respect de la dignité humaine, de la sécurité et des droits fondamentaux
- 18) Abordables, accessibles et correctement ciblés
- 19) Personnalisés, holistiques et durables
- 20) Participatifs et susceptibles de renforcer les capacités
- 21) Services communautaires de proximité responsables et transparents
- 22) Investir dans des conditions de travail de qualité pour les services sociaux

Contexte : EAPN a contribué aux deux cycles du débat sur l'inclusion active organisés lors de la consultation en cours. Le présent document se concentre spécifiquement sur les principes qui, selon EAPN, doivent guider l'approche de l'UE en matière d'inclusion

active, si elle veut tenir les promesses des objectifs communs de la Méthode ouverte de coordination « protection sociale et inclusion sociale » 2006¹ et pour soutenir l'objectif global de l'inclusion sociale ainsi que celui d'éradication de la pauvreté.

Le concept d'Inclusion active a aussi été largement débattu dans notre réseau, qui accorde à l'initiative de la Commission un très grande attention. Le présent document a fait l'objet de discussion lors du séminaire d'EAPN consacré à l'inclusion active à Paris le 13 juin 2008, ainsi que durant l'été 2008.

Définition : L'inclusion active est définie par la Commission comme un « dosage politique général associant trois éléments: (i) **un lien avec le marché du travail**, sous la forme d'offres d'emploi ou d'une formation professionnelle; (ii) une **aide au revenu** d'un niveau suffisant pour vivre dans la dignité; et (iii) un **meilleur accès à des services** susceptibles d'éliminer certains obstacles auxquels certaines personnes et leurs familles sont confrontées pour s'intégrer dans la société, favorisant ainsi leur réinsertion professionnelle »²

Nous soutenons cette approche, tout en demandant qu'elle soit clairement sous-tendue par l'ambition affirmée de construire une **société inclusive**, refusant que quiconque soit laissé pour compte, et susceptible de rééquilibrer les politiques de l'Union européenne dans le sens d'une Europe plus sociale. Les principes développés ci-dessous sont sous-tendus par cette exigence.

Le premier principe dominant doit être l'affirmation d'une approche intégrée reposant sur les droits fondamentaux de l'homme. Il s'agit de souligner le droit de chacun d'avoir une vie exempte de pauvreté, d'être socialement inclus et de participer activement à une société cohésive fondée sur la solidarité. Les principes pour l'inclusion active doivent mentionner et insister spécifiquement sur le droit d'avoir accès à :

- un revenu adéquat pour une vie dans la dignité.
- des services d'intérêt général abordables et de qualité, y compris les services sociaux.
- un travail décent et une pleine participation dans la société

La stratégie devrait démontrer visiblement et explicitement comment l'Union européenne et les États membres pourront activer et garantir ces droits.

Principes dominants

1. Respect de la dignité humaine

Le point de départ est le respect de la dignité humaine qui a été consacré par le Traité UE et par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce principe doit reposer sur la reconnaissance de la valeur intrinsèque de chaque être humain qui mérite un respect inconditionnel, indépendamment de son âge, de son genre, de son milieu social ou origine ethnique, de son orientation religieuse ou sexuelle. Ce respect est dû à chaque individu par le simple fait qu'il ou elle est « membre de la famille humaine » (Déclaration universelle des Droits de l'homme- 1948, Préambule). Cette valeur intrinsèque est amplement reconnue par le droit international comme source des droits de l'homme. Respecter la dignité humaine signifie reconnaître que les personnes ne devraient jamais

¹ Objectif commun

² Consultation de la Commission sur la promotion de l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, COM 2006 (44) final

être traitées uniquement comme des moyens mais comme des fins en soi. Nul ne devrait être instrumentalisé ou considéré uniquement en fonction de sa valeur économique. Ces droits sont désormais devenus contraignants dans le traité européen de Lisbonne à travers la Charte européenne des droits fondamentaux, à travers la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à travers les Pactes internationaux établis par l'organisation des Nations unies. Le droit à une vie sans pauvreté est un droit fondamental clé.³

C'est bien la notion de respect qui doit inspirer la mise en œuvre de l'Inclusion active, plutôt que le blâme et la stigmatisation.

2. Libres de toute discrimination

Toute dénégation du droit fondamental de l'homme de mener une vie digne représente fondamentalement une discrimination. Deux Directives communautaires européennes, la Directive sur l'égalité raciale et la Directive cadre sur l'emploi, définissent une série de principes qui offrent à chaque personne au sein de l'UE un niveau minimum commun de protection juridique contre toute forme de discrimination en s'appuyant sur une interprétation plus étroite du concept de discrimination. Ces directives interdisent toute discrimination au sein de l'Union européenne qui se base sur la race et l'origine ethnique, sur la religion ou la foi, sur le handicap, sur l'âge ou l'orientation sexuelle, principalement sur le lieu de travail. Ceci s'ajoute aux nombreuses lois adoptées au cours des 30 dernières années dans le cadre de la lutte contre la discrimination basée sur le sexe et qui demandent l'égalité de traitement des femmes et des hommes sur le lieu de travail. La proposition actuelle concernant l'extension de ces droits à d'autres groupes et à l'accès aux biens et services est actuellement en cours de débat. Cependant, il est nécessaire d'entreprendre d'autres actions, à savoir l'engagement de l'UE d'insérer le droit fondamental à être libéré de toute discrimination dans tous les droits de l'homme, pour tous les groupes, dans toutes les politiques, répondant ainsi aux obligations prises par l'UE et les Etats membres dans le cadre des conventions et des chartes internationales auxquelles ils ont adhéré.

3. Respect des besoins et des préférences de chacun

Une stratégie efficace, basée sur les droits de l'homme, doit se concentrer sur les besoins, mais aussi sur les aspirations, les motivations et les rêves de chacun, plutôt que suivre une approche instrumentaliste orientée sur l'utilité de la personne dans l'économie. Il s'agira de reconnaître les obstacles spécifiques à la réalisation de certains droits fondamentaux de l'homme, tout particulièrement le droit à un revenu adéquat, le droit d'avoir accès à des services de qualité orientés sur le besoin des individus et le droit d'accès à un travail décent, soutenus par le droit de participer en tant qu'égal et individu respecté dans la société. Ce respect doit faire la différence entre les besoins de la personne qui vont changer pendant son parcours de vie (enfance, adolescence, vie adulte, vieillesse, personnes ayant une famille) mais reconnaître les besoins très différents et les obstacles rencontrés par certains groupes particuliers – les immigrants (y compris les migrants sans papiers); les minorités ethniques, noires et religieuses ; les femmes ; les parents célibataires ; les victimes de discriminations à cause de leur orientation religieuse ou sexuelle ; les personnes souffrant d'un handicap ou ayant des

³ Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme.

problèmes de santé, mais également tous ceux qui souffrent du chômage à long terme, d'un bas salaire et/ou qui vivent dans la pauvreté.

4. Approche holistique, multidimensionnelle et intégrée

La pauvreté et l'exclusion sociale représentent des phénomènes multidimensionnels. Il n'est pas possible de séparer les besoins des personnes en fonction de divisions administratives. Les gens ont besoin et ont le droit d'avoir accès à : un logement décent, un emploi, des services sanitaires et éducatifs efficaces ainsi qu'à un revenu suffisant pour pouvoir se permettre de manger et de boire décentement, de chauffer et d'illuminer leur habitation, de pourvoir aux besoins de leur famille et de participer pleinement à une vie sociale normale au sein de leur communauté locale. Ceci est la valeur ajoutée particulière offerte par l'approche de l'inclusion active. Mais le progrès ne surviendra que si les trois piliers sont considérés comme inséparables et se renforçant mutuellement, et que des structures sont mises en place, aussi bien nationalement que régionalement et localement assurant que les soutiens relevant des trois piliers sont proposés aux personnes d'une manière coordonnée et holistique. Dans le cas contraire, l'inclusion active risque d'instrumentaliser les pauvres et les personnes en situation d'exclusion sociale en s'attardant exagérément sur leur « *valeur pour l'économie* » à travers des fortes mesures d'activation, plutôt que sur la reconnaissance de leur valeur humaine. Selon EAPN, un pré requis consiste à considérer les 3 piliers comme éléments d'un triangle où l'accès à un revenu adéquat et à des services de qualité représenterait la base, garantissant ainsi les préconditions essentielles pour des approches d'activation efficaces qui soutiendront les personnes dans leur recherche d'un emploi décent et d'une participation plus pleine à la vie de leur communauté. Sans un revenu garanti susceptible de couvrir les dépenses élémentaires et de garantir l'accès à des services clés tels que le logement, la santé, l'éducation, ainsi qu'à des services de soutien (assistance à l'enfance, aux personnes dépendantes), le travail peut souvent ne pas être une option réaliste, mais au contraire poser de grandes difficultés. Lorsqu'on fournit la sécurité aux personnes (par le biais d'un revenu prévisible et d'un accès aux services), celles-ci ont alors la capacité de faire des projets à long terme pour leur avenir, y compris des projets d'emploi.

5. Approche participative et inclusive

Le modèle promu par l'UE, qui repose sur les dispositifs relatifs à la démocratie participative dans le Traité de Lisbonne ainsi que sur les engagements de bonne gouvernance de la Méthode ouverte de coordination « protection sociale et inclusion sociale », continue à confirmer l'importance de la participation active de toutes les parties prenantes dans le processus de gouvernance. Il est cependant nécessaire d'insister davantage sur le fait qu'une approche d'inclusion active intégrée ne pourra avoir du succès que si où les personnes les plus concernées seront directement engagées dans le processus de développement des mesures visées, et tout particulièrement de leur mise en œuvre, de leur contrôle et de leur évaluation. Cette participation doit avoir un impact réel. Privilégier les droits et les besoins des individus signifie également mettre la participation et la responsabilisation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que les ONG auxquelles celles-ci participent, au centre de la stratégie. La participation, dans ce sens, n'est pas un élément « surajouté », mais il s'agit d'une partie essentielle du développement et de la mise en œuvre de politiques efficaces.

Drôit à un revenu minimum adéquat pour une vie dans la dignité

Les principes relatifs à ce revenu doivent clairement se concentrer sur l'objectif de garantir un revenu adéquat pour pouvoir vivre conformément à la dignité humaine, et représenter un progrès significatif par rapport à la recommandation 92. EAPN ne peut que souligner le rôle crucial et l'importance de cet engagement à la lumière de l'aggravation de l'inflation et de la crise des prix. Si EAPN est d'avis que l'énoncé de la recommandation 92 peut rester valable, englobant la notion de « droit » et de dignité humaine, le problème se pose lorsqu'il est question de mesurer et de mettre en œuvre, ainsi que lorsqu'il s'agit de promouvoir un engagement élargi en faveur de la participation dans la société. Il est nécessaire de se doter d'instruments plus puissants si nous voulons que ce droit devienne réalité. Nous insistons pour que, parallèlement à la reconnaissance de l'indivisibilité des trois piliers, une hiérarchie positive soit établie, comprenant d'abord le revenu, puis les services et enfin le travail décent.

Principes clés

6. Un revenu adéquat pour vivre dans la dignité

On pourrait puiser la définition du « niveau adéquat » dans le règlement 92 : « *des ressources suffisantes et une assistance sociale pour vivre conformément à la dignité humaine* ». Cependant, une référence plus forte se trouve dans le Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2002, qui parle de « *revenu adapté et de ressources permettant de vivre dans la dignité humaine ...avec un revenu suffisant pour vivre dans la dignité et participer à la société en tant que membres à part entière* ». Il est évident que le niveau et la mesure des revenus par le biais d'indicateurs doivent être relatifs, adaptés aux circonstances de chaque état membre ou même au niveau régional/local, reflétant ainsi les différents niveaux de vie et les différentes aspirations de vivre « *une vie normale dans la dignité* ». Cependant, le seuil de pauvreté représentant déjà un indicateur relatif, EAPN considère que l'on pourrait s'engager à fixer les niveaux au moins à la même hauteur que le seuil de risque de pauvreté (i.e. 60% du revenu médian d'un ménage). Les modalités d'accès au revenu minimum devrait être lié à l'individu et non seulement basées sur la notion de ménage.

Néanmoins force est reconnaître les différents besoins des ménages et des groupes cibles – Un défi spécifique consiste à garantir que les besoins particuliers des personnes pour leur ménage et des groupes cibles bien précis soient couverts de manière adéquate, par exemple que les parents isolés disposent d'un revenu adéquat pour couvrir les dépenses de garderie des enfants/ de transport ainsi que les coûts scolaires relatifs aux voyages/excursions, que les migrants aient un revenu suffisant pour payer leurs cours de langue/formation linguistique, que les personnes handicapées ou les malades à long terme aient suffisamment pour répondre à leurs besoins d'adaptation, pour payer les services d'assistance, le transport.

Tout aussi importante sera la création d'un processus de gouvernance participative ad hoc pour développer des niveaux appropriés d'adéquation⁴. Ce processus pourra

⁴ Voir l'approche proposée par le projet EAPN Irlande sur la fixation de normes sociales www.eapn.ie. Ce projet a proposé un processus détaillé avec la participation de certains focus group régionaux en situation de pauvreté et de personnes disposant d'un revenu raisonnable, pour définir le « niveau adéquat » en termes de critères clés pour un revenu suffisant susceptible de couvrir les coûts relatifs à des services et des produits de base reconnus, adaptés au

contribuer à garantir une mise à jour régulière des niveaux de revenu minimum en fonction des fluctuations des prix et des évolutions des services. Une autre proposition pourrait consister à créer une norme budgétaire indexée de niveaux de revenus adéquats liés à une évaluation régulière – confrontation avec la réalité (reality check)- suivant la méthodologie du groupe thématique (focus group)⁵.

7. Découplage de ce revenu par rapport à l'obligation d'accepter n'importe quel travail rémunéré, sans tenir compte de sa valeur financière ou de ses coûts sur le plan social et personnel

Le revenu minimum, lorsqu'il est disponible, est de plus en plus souvent lié à l'obligation d'accepter n'importe quel travail rémunéré, sans tenir compte de sa valeur financière ou des coûts sur le plan social et personnel. Pour être durable, le droit à un revenu adéquat doit être découplé de cette obligation d'accepter n'importe quel travail rémunéré et doit être plus respectueux de la capacité de chaque individu de déterminer quelles sont les options qui vont l'aider à améliorer la qualité de sa vie. Ceci ne signifie pas absence de l'attente d'un travail - en fait, il est bon de souligner le droit au **travail** - mais le droit d'avoir accès à un **revenu adéquat** ne devrait pas dépendre de cette attente. EAPN considère fortement que l'assujettissement du droit à un revenu adéquat à une définition étroite de « *disponibilité active au travail* », selon les stratégies les plus étriquées du « *Make Work Pay* » (*Faire en sorte que le travail paie*), non seulement constitue une attaque contre les droits de l'homme, mais s'avère inefficace lorsqu'il s'agit d'aider les personnes à trouver un travail durable ou de les placer sur le chemin de l'inclusion. L'hypothèse de départ devrait être la suivante : le revenu adéquat représente un droit humain et la plupart des gens souhaitent avoir accès et ont le droit d'avoir accès à un travail décent. Une approche plus organique, axée sur le développement et somme toute optimiste par rapport à la nature humaine se révélera probablement plus efficace. Pareil choix a un impact sur la mise en œuvre de services, où les soi-disant guichets uniques jouent souvent un rôle contradictoire car ils sont censés « *soutenir et garantir un revenu adéquat* » tout en « *sanctionnant et réduisant les allocations* » dans le cas d'une incapacité de trouver un travail. Ceci ne fait que susciter de la méfiance et une communication négative entre les services pour l'emploi et les personnes que ces derniers essaient d'aider, ainsi que réduire les allocations dans la mesure où des sanctions injustifiées sont appliquées.

8. Clarté, transparence et efficacité

Un droit uniquement théorique d'accéder à un revenu adéquat ne va pas s'attaquer à la pauvreté ou à l'exclusion sociale. La plupart des Etats membres rencontrent de grandes difficultés lorsqu'il s'agit d'assurer que tous les ayant droits fassent effectivement valoir leurs droits (take-up) aux allocations existantes étant donné le caractère obscur et la complexité des différents types de régimes de soutien du revenu et la stigmatisation qui les accompagne souvent. Tout système doit viser une plus grande simplification, rendant ainsi le processus et ses résultats transparents et insistant fortement sur les moyens à utiliser pour garantir l'efficacité de la stratégie qui consiste à atteindre les personnes dans le besoin et les faire sortir de la pauvreté. Selon l'opinion de nombreux

contexte national/régional (Nourriture, Logement, commodités de base, transport, éducation, santé, habillement, vie sociale et culturelle et la participation...).

⁵ Voir Rapport alternatif PAN UK sur l'inclusion 2006-8.

réseaux d'EAPN, les allocations universelles, telles que les allocations familiales non soumises à des conditions de ressources, etc., ont souvent le plus de succès auprès de ceux qui en ont besoin lorsque le versement des allocations est destiné à l'aidant principal (en général, des femmes) et qu'elles sont accessibles par tous. Les liens avec le système fiscal (par exemple, l'impôt négatif) peuvent être plus efficacement utilisés pour canaliser la redistribution nécessaire.

Le droit de percevoir une allocation devrait être clairement exposé et constituer la base de la relation entre le service et le client. Il sera également possible de rehausser la crédibilité grâce à un contrôle et une évaluation adéquats, transparents et indépendants de l'efficacité des services lorsqu'il s'agit d'offrir un revenu adéquat à ceux qui en ont besoin et de mesurer l'étendue de l'impact sur la pauvreté.

9. Continuité et pérennisation

Un grand problème pour la plupart des personnes en situation de pauvreté est le caractère imprévisible des aides au revenu. Ceci est peut-être dû à l'application de sanctions et d'autres leviers, mais également à la réalité d'un marché de l'emploi précaire où l'on peut passer d'un travail à bas salaire et peu sûr à un système d'allocations et vice versa, perdant souvent certains bénéficiaires en nature ou attendant que ces « bénéficiaires » soient relancés ou activés. Ceci engendre d'incalculables épreuves, des dettes et du découragement. Les personnes vivant en situation de pauvreté ont besoin de pouvoir planifier efficacement leurs dépenses et, par conséquent, leur vie, autrement l'effort peut souvent sembler ne pas en valoir la peine. Ceci implique l'adoption de mesures pour garantir qu'aucun changement abrupt (en particulier des réductions) ne soit introduit dans leur niveau de revenu, sans être prévenus suffisamment à l'avance. Pour éviter les « pièges », il faut prêter une attention particulière aux « transitions » à partir de différents types d'allocations (p.ex. assistance sociale) vers une allocation de travail et des régimes de remplacement du revenu contributifs reposant sur l'assurance. Il faut suivre une approche bottom up (du bas vers le haut) qui se fonde sur les droits des personnes de percevoir certaines allocations et qui repose sur les besoins individuels pour analyser les parcours réels et leurs conséquences avec la participation des personnes concernées. Ceci pourrait mettre en lumière les pièges et les écarts existants et contribuer à produire la sécurité nécessaire qui aidera les personnes à planifier leur vie.

10. Doit rendre le travail attrayant – une hiérarchie positive entre revenu adéquat et salaire

Le principe « *Make work pay* » (faire en sorte que le travail paie) s'est essentiellement concentré sur le recours à la réduction ou à la sanction des allocations en tant que levier pour créer une « incitation » et contraindre les personnes à accepter des emplois souvent faiblement rémunérés et de basse qualité. L'utilisation des allocations comme « une carotte et un bâton » est généralement déshumanisante, provoque d'incalculables difficultés et se révèle souvent contreproductif.⁶ Il est improbable que ce genre de système encourage les personnes à planifier et à aborder de manière positive la recherche d'un emploi durable. Une approche plus efficace consisterait à recourir au revenu social adéquat comme instrument positif pour garantir la sécurité nécessaire à

⁶ Voir Rapports des réunions des personnes en situation de pauvreté 2006,7 et 8 ainsi que livre EAPN: Les voix de la pauvreté: L'emploi et le chômage dans une UE élargie.

l'activation. Les allocations devraient servir de motivation positive pour faire face aux coûts et aux risques supplémentaires que l'on court lorsqu'on reprend le travail après une période de chômage. Le lien existant entre le revenu adéquat et le salaire minimum doit se concentrer sur les droits et devenir plus efficace, créant une hiérarchie progressive à partir d'un revenu minimum adéquat, tel qu'il a été défini et mesuré ci-dessus, et s'assurant que le salaire minimum soit fixé de manière significative à un niveau supérieur à ce dernier. En fin de compte, cette approche aura plus de succès par rapport à un système de subventions versées aux employeurs ou de crédits d'impôt, car on s'attaquera à la précarité par le travail et on garantira qu'il vaille la peine de travailler.

Droit d'avoir accès à un travail décent et à une pleine participation dans la société

Il faut renforcer le droit au travail plutôt que l'obligation de travailler en « partenariat avec les personnes vivant sur le seuil de pauvreté ». Dans une vision sociale qui naît de l'hypothèse selon laquelle les personnes souhaitent travailler, être utiles et contribuer au bien-être de leur famille et de leur communauté, il faudrait mettre les politiques au courant des principes relatifs au travail décent et au soutien à la participation dans la société. Tout ce que les personnes demandent c'est d'être valorisées et traitées avec dignité comme des « êtres humains » ayant des besoins légitimes, des espérances, des craintes et des aspirations, et qui ont besoin de soutien sur le chemin qui mène à la participation dans la société.

Principes clés

11. Activation sociale positive reposant sur les droits de l'homme⁷

Il faut construire l'activation sur la base d'une vision encourageante des personnes et de la société dans laquelle nous souhaitons vivre. Les politiques d'activation devraient porter sur le développement d'un « *parcours* » menant à l'inclusion sociale et à une « *pleine participation dans la société* »⁸ qui, on l'espère, pourra inclure l'accès à l'emploi mais qui ne se concentre pas uniquement sur ce but. L'ambition de l'activation est de favoriser l'inclusion sociale et la mobilité professionnelle en responsabilisant les personnes pour qu'elles améliorent leurs compétences et leurs capacités, leur santé physique et mentale, pour qu'elles établissent des contacts sociaux et qu'elles améliorent leur sentiment de participation et de citoyenneté. Il faut insister sur le soutien et l'accompagnement nécessaires à l'inclusion sociale, mais pas sur les obligations. Cette approche de l'activation représente un investissement en ressources humaines, sociales, psychologiques et culturelles, et elle voit l'intégration dans le marché de l'emploi comme un élément de promotion de l'intégration sociale dans un sens plus large. Il est urgent de promouvoir cette approche pour s'opposer aux stratégies actuelles dont l'objectif est d'« *écrémer* » les candidats que l'on considère plus faciles à placer et de diviser les personnes entre « *ceux qui sont considérés comme aptes au travail et ceux qui ne le sont pas* ». Il faut admettre qu'il s'agit là d'une politique socialement injuste qui entraîne de profondes divisions menant à un nouveau type de

⁷ La plupart des éléments se trouvant dans cette section ont été adaptés à partir de la prise de position EAPN « Critères EAPN pour une bonne activation » – Octobre 2006.

⁸ Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2002

ségrégation et à une société à deux niveaux qui a remplacé la vieille division entre « **les pauvres méritants et les non méritants** » par « **les personnes susceptibles d'être employées et celles qui ne le sont pas** » écartant à un certain moment certaines personnes car non utiles pour la société.

12. Individualisé, sur mesure et multidimensionnel

Pour commencer, il faut prendre en considération la personne dans son entièreté et reconnaître la diversité d'âge, d'expériences, etc., i.e. l'origine ethnique ou culturelle, le statut familial, le genre, l'âge, le handicap ou la situation de santé. On analyse les obstacles spécifiques que ces personnes pourraient rencontrer sur le chemin de l'inclusion ou pour surmonter la discrimination, et l'on offre des solutions, tout particulièrement dans le domaine de la fourniture de services d'accompagnement essentiels – comme une assistance à l'enfance abordable, une aide au transport, une formation spécifique..... La stratégie suivie doit être vaste pour tenir compte de la multicomplexité des problèmes et offrir une intervention sur mesure mais multidimensionnelle pour répondre aux besoins et attentes de chacun. Ce genre d'approche de l'activation sociale pourra par conséquent être la plus efficace lorsqu'elle traitera les groupes les plus exclus présentant les problèmes les plus sérieux et qui sont le plus éloignés du marché de l'emploi, y compris les alcooliques et les toxicomanes, les personnes souffrant de problèmes de santé ou psychologiques, les mères célibataires souvent peu soutenues, les immigrants qui manquent de compétences linguistiques, et lorsqu'elle s'attaquera aux problèmes liés au revenu, au logement, à la solitude, aux faibles compétences, à la communication, au langage, à la formation, aux qualifications, etc.

L'approche de l'activation sociale reconnaît explicitement les droits des personnes et la nécessité de valoriser et de respecter leur contribution et de les traiter avec dignité en tant que semblables. Elle développe les points forts, renforçant les compétences existantes et aidant la personne à surmonter ses faiblesses. Il faut toujours mettre en avant la détermination de respecter la personne et ses sensibilités dans le but d'élaborer une stratégie qui sera le reflet de ses préférences, de ses souhaits et de ses priorités. Par exemple, si l'on veut faciliter l'accès aux services d'assistance à l'enfance, il faut assurer un accès à des services locaux abordables et de bonne qualité et aider à soulever les soupçons et le manque de confiance que de nombreuses personnes en situation de pauvreté ressentent par rapport à ce genre de services.

13. Soutenir l'apprentissage tout au long de la vie : pour la vie et pas seulement pour le travail!

L'approche de l'activation sociale doit se concentrer sur le développement de la personne et viser l'amélioration de ses compétences et capacités personnelles, sociales et professionnelles, permettant ainsi l'avancement de son intégration sociale ainsi que la promotion de certaines démarches permettant son accès dans le monde du travail. Ceci signifie que la formation professionnelle est uniquement considérée dans le continuum général du développement des compétences et de la confiance. La priorité consiste à développer la confiance de la personne, à renforcer progressivement ses compétences et à passer à une formation et une éducation professionnelles plus ciblées en partant d'une position de sécurité et d'accomplissement. Il est tout aussi important de

promouvoir une éducation spécifique sur les droits⁹, tout particulièrement dans les nouvelles démocraties où l'on est souvent très peu au courant de l'existence de certains droits et où les hypothèses concernant le rôle de l'état dans sa relation avec l'individu ne cessent d'évoluer. Une fois au travail, il sera fondamental de garantir le développement des compétences pour aider tout particulièrement les travailleurs relativement peu spécialisés à progresser vers de meilleurs emplois, mais il faudra aussi renforcer et développer les compétences qui leur serviront à l'avenir dans le travail et la vie (une approche de *life long learning* plus large), surtout dans le contexte du travail flexible et des contrats peu solides. Il est également très important de reconnaître les compétences existantes plutôt que de se concentrer de manière stricte sur les qualifications formelles que de nombreuses personnes exclues n'ont jamais été capables d'acquérir. Il faut donc valoriser les expériences et les connaissances acquises dans des cadres informels et non formels (p.ex. le travail bénévole). Ce genre de connaissances se révèle en outre souvent beaucoup plus efficace pour soutenir les personnes dans leur avancement personnel et professionnel.

14. Soutien à long terme pour un emploi durable et de qualité

Le travail doit offrir une issue à la pauvreté et représenter une étape sur le chemin qui mène progressivement à un plus grand développement personnel et professionnel, ainsi qu'à une intégration dans la société. Il faut donc appliquer des critères beaucoup plus stricts de ce qui constitue une offre raisonnable de travail décent, et garantir le respect des normes sociales au niveaux UE et national (i.e. par rapport au temps de travail, à la sécurité du travail, ainsi que dans la lutte contre la précarité par le travail en soutenant des niveaux de salaires décents, des contrats fiables, un haut niveau de protection sociale y compris pour le travail à temps partiel). Cela implique aussi de garantir des salaires minimum adéquats, correspondant à un niveau de vie décent. Il faut également assurer un soutien à long terme et continu de l'emploi durable aussi bien dans les phases de participation sociale que d'accès au travail et de travail effectif. L'approche suivie doit être flexible et reconnaître l'évolution des besoins au fur et à mesure que la personne acquiert plus de confiance ou rencontre des changements/difficultés dans sa situation personnelle ou familiale, dans sa santé ou dans l'état de son handicap, ou en termes de restrictions juridiques portant sur la migration, de difficultés de revenu, etc., ainsi que des problèmes au travail. Le soutien doit offrir la sécurité et s'engager à mettre en place des solutions durables pour dénouer les problèmes souvent structurels de l'exclusion, que l'on ne pourra pas résoudre par des solutions à court terme/instantanées.

Une fois au travail, il faudra également mettre en place certaines stratégies pour garantir le progrès et la transition vers un meilleur emploi et maintenir les personnes dans des emplois décents. Il faudra donc se concentrer sur les groupes les plus vulnérables de perdre leur emploi pour des raisons de licenciement économique ou de restructuration, ou qui occupent des postes précaires, incertains ou temporaires. Une approche plus progressive et moins punitive doit également être adoptée pour soutenir les personnes qui travaillent actuellement dans le marché du travail informel, qui offre souvent la seule possibilité réaliste d'accéder à un revenu décent pour certains groupes d'exclus les faisant ainsi sortir de la pauvreté – en particulier les migrants, les minorités ethniques et les mères célibataires.

⁹ Evaluation de la Commission européenne des Mémoires conjoints sur l'inclusion 2004.

15. Travail durable et adapté dans le respect des besoins de chacun

Le travail décentement rémunéré peut être un soutien vital pour ceux qui ont souffert d'une exclusion à long terme et un outil clé pour la promotion de l'inclusion sociale et le développement d'une société cohésive. Il peut donner une nouvelle confiance aux personnes ainsi que de nouvelles relations sociales, des compétences et capacités ainsi qu'un retour financier avantageux très important. Cependant, pour de nombreuses personnes, le retour au travail après une longue période de chômage ou avec des difficultés particulières (p.ex. une longue maladie, une maladie mentale ou une invalidité physique) va demander des adaptations spécifiques à l'environnement et aux conditions de travail pour que le travail en question soit durable. Ceci doit se faire en accord avec les personnes intéressées. De même pour les parents (en particulier les femmes en tant qu'aidants principaux), il est vital de garantir un environnement de soutien pour les aider à développer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée grâce au travail flexible et au soutien pour l'assistance des enfants. Ceci ne devrait cependant pas être considéré comme coût par les employeurs et l'état mais plutôt comme investissement dans l'avenir – un élément clé pour prévenir le chômage et l'aggravation de l'exclusion sociale.

Il faut également investir davantage pour lutter contre la discrimination et promouvoir la diversité. Certains groupes rencontrent d'importants obstacles sur le chemin de l'accès égal et du progrès vers un emploi décent à cause de discriminations – basée sur l'âge, le genre, le statut ethnique ou culturel, l'orientation sexuelle. Les gouvernements devraient garantir l'application des instruments légaux de l'UE actuelle ainsi que des nouvelles lois dans ce domaine, mais on ne peut pas s'arrêter là. Il faut élaborer des stratégies en collaboration avec les partenaires sociaux pour examiner les difficultés spécifiques rencontrées par chacun de ces groupes aussi bien dans l'accès au travail que pour avancer au sein du marché de l'emploi, et développer des stratégies proactives conjointes. La création d'emplois décents pour répondre aux besoins réels de ceux qui sont le plus éloignés par rapport au marché du travail nécessite la participation et l'engagement des communautés, ainsi que des réactions plus responsables et éthiques de la part des entreprises... L'économie sociale et les entreprises sociales, principalement en tant qu'organisations sans but lucratif, dotées d'objectifs principalement sociaux, représentent clairement des outils de promotion de l'inclusion tant qu'elles recevront un soutien adéquat et des ressources.

16. Livraison intégrée et conjointe reposant sur le partenariat

Les stratégies les plus efficaces pour la promotion de marchés de l'emploi inclusifs et durables et l'avancement de la participation sociale exigeront une vaste mise en réseau de tous les acteurs pertinents au niveau local. Il faudra évidemment inclure les acteurs traditionnels du marché de l'emploi (employeurs/agences/ syndicats) ainsi que les services pour l'emploi/la formation et l'éducation. Toutefois, pour mettre en place un véritable soutien conjoint et efficace destiné aux personnes en situation de pauvreté, il faudra compter sur la participation des services sanitaires, des services sociaux, du secteur du logement, des communautés locales ainsi que des personnes concernées, de leur famille et réseau social. Il est essentiel d'établir un plan et une approche intégrés basés sur une planification et une livraison conjointes.

Droit d'accès à des services d'intérêt général abordables et de qualité, en particulier les services sociaux.

EAPN souligne la nécessité de se concentrer sur le droit d'accès à tous les services d'intérêt général et déclare que les principes clés des obligations de service universel devraient être respectés et appliqués, surtout en ce qui concerne des services universels de qualité, abordables et continus. Nous soulignons toutefois le rôle spécial des Services sociaux et sanitaires, dans le soutien à l'inclusion sociale des personnes vivant en situation de pauvreté. Pour les SIG, en particulier les industries de réseaux (énergie, eau, transport) en tant que services de base, le besoin principal consiste à garantir le respect des obligations de service universel, reconnaissant ainsi l'important impact que le caractère abordable en particulier et l'accès égal peuvent avoir sur le droit fondamental d'avoir un niveau de vie décent. Ces préoccupations deviendront probablement plus intenses tenant compte de l'augmentation du prix des denrées alimentaires et de l'énergie. En ce qui concerne la personnalisation des services sociaux et sanitaires, les rapports personnels et les relations asymétriques où la plupart des utilisateurs ne sont pas sur pied d'égalité avec le fournisseur soulèvent le besoin d'une série de principes plus exigeants.

17. Respect de la dignité humaine, de la sécurité et des droits fondamentaux

La livraison de tous les Services d'intérêt général doit se faire dans le respect de la personne et de son droit d'avoir accès à des services égaux. Ils devraient être le reflet des droits exposés dans la Charte de l'UE des droits fondamentaux ainsi que dans la Charte sociale européenne pour le Conseil de l'Europe. Ils devraient en outre respecter les préférences des utilisateurs et être fournis sans discrimination basée sur l'âge, le handicap, le genre, l'orientation sexuelle, la race, la religion et l'origine sociale. Le droit à un environnement sûr et tranquille représente un autre besoin clé, surtout en ce qui concerne les services de soin destinés aux enfants, aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Les droits des personnes d'accéder à de tels services doivent également être rendus publics. Ceci pose problème en particulier dans certains nouveaux Etats membres. Il faut respecter la confidentialité et suivre une procédure de réclamations indépendante qui sera facile à comprendre et à utiliser par les personnes ordinaires elles-mêmes.

En ce qui concerne les services sociaux et sanitaires personnels, il faudrait s'attendre à l'instauration d'un rapport systématique plus personnalisé et continu entre le fournisseur et l'utilisateur, pour développer des relations personnelles indispensables basées sur le respect.

18. Abordables, accessibles et devant atteindre le groupe cible

Les services de qualité doivent répondre à leurs objectifs sociaux, tels qu'ils ont été spécifiés dans les obligations de service universel. Cependant, l'extension du marché intérieur et l'impact du cadre UE actuel de la concurrence et des aides d'état, ainsi que l'intensification des pressions pour réduire les déficits publics et la dépense en matière de protection sociale mènent à une augmentation de la privatisation des services, et à des services réduits ou de qualité moindre. A moins d'assurer un contrôle consciencieux des obligations de service universel, ces services courent le risque de réduire considérablement l'accès des personnes à faible revenu ou des groupes socialement exclus qui ne répondent pas aux critères, surtout lorsque la fourniture de services à ces

groupes n'est pas rentable. Les migrants sont un groupe clé qui courent le danger d'être exclus de ces services, en particulier les migrants sans papiers et les demandeurs d'asile. Un principe de qualité clé doit par conséquent être le suivant : les services doivent atteindre l'ensemble des groupes cibles voulus, en particulier les plus nécessiteux – et que l'on puisse identifier et éliminer tout obstacle au niveau des prix ou en termes d'accès géographique ou physique. Il faut donner une définition plus claire au concept de ce qui est abordable et pour qui. Par exemple, en ce qui concerne la fourniture de services à l'enfance pour les parents célibataires à faible revenu qui souhaitent reprendre le travail ou suivre des cours, des coûts élevés et l'inaccessibilité (i.e. car trop éloignés de la maison ou du lieu de travail) peuvent créer un obstacle insurmontable pour la reprise du travail.

Pour ce qui est de certains services de base tels que l'énergie, certains pays ont calculé ce qui est considéré comme prix abordable de l'énergie en s'inspirant d'une définition de la pauvreté énergétique par laquelle on juge non abordable une situation où il faut dépenser plus de 10% du revenu net pour chauffer et illuminer une habitation à un niveau acceptable. (UK). Le manque d'accessibilité et le caractère inabordable limitera les utilisateurs du service et sapera tout cadre de qualité dont l'objectif principal est d'avoir des services de qualité pour assurer la promotion de l'inclusion sociale.

19. Personnalisés, holistiques et durables

Les personnes vivant en situation de pauvreté demandent à être traitées comme des êtres humains ayant des besoins individuels. Ceci ne pourra se faire que grâce à un engagement fort de personnaliser les services pour créer un pacte entre l'utilisateur et le fournisseur et assurer un soutien continu et à long terme. L'utilisateur a le droit de décider quels sont les éléments spécifiques des services fournis qu'il entend accepter et d'en diminuer le nombre lorsqu'il le souhaite. Les services en question doivent être le reflet des besoins changeants des utilisateurs – soit à cause d'un changement de circonstances personnelles (position géographique, santé, handicap), ou au fur et à mesure de l'évolution de la vie. Les services doivent également suivre une approche holistique et s'occuper de la personne toute entière. Ceci implique une approche multidimensionnelle qui considère les interrelations entre les différents besoins et établit une réponse intégrée – p. ex. considérer les besoins en matière de logement, d'emploi, de formation, d'assistance à l'enfance et de soutien sanitaire. Le service devra par conséquent être planifié et coordonné avec d'autres services dans une approche intégrée et d'équipe.

20. Participation et renforcement de capacités

Dans tous les services d'intérêt général, l'utilisateur doit participer activement au développement et à la fourniture des services, s'assurant ainsi que les véritables besoins continus et changeants soient couverts. En ce qui concerne les services énergétiques, par exemple, il est vital que les personnes à faible revenu, qui courent actuellement le danger de perdre ces services car elles ne peuvent plus les payer ou ont accumulé trop de dettes, soient activement consultées quant au développement et à l'impact de ces services pour garantir que les fournisseurs soient capables de répondre à leurs obligations de service universel. Les organismes de réglementation aussi bien au niveau national qu'européen devraient considérer la participation des utilisateurs à faible revenu comme un élément clé pour assurer une fourniture efficace. En ce qui concerne les services sociaux d'intérêt général, la relation personnalisée continue, fondamentale

pour le soutien à la fourniture, exige une participation plus structurée. Les services sociaux aux personnes devraient comprendre comme objectif clé la réalisation de l'autonomie et la responsabilisation de l'utilisateur qui pourra amener ce dernier à occuper un poste de bénévole au sein de ces mêmes services. Ces derniers devront par conséquent soutenir activement la participation de la personne dans les services et dans la communauté, lui permettant ainsi d'acquérir une plus grande confiance en soi, de se représenter par soi-même et d'entreprendre des actions. Ceci demande également le développement d'une structure de gouvernance participative active dans la gestion des services – avec la participation des utilisateurs en tant que groupe capable de représenter les demandes et les besoins.

21. Services communautaires de proximité responsables et transparents

Les services sociaux clés tels que le logement et les soins personnalisés ne peuvent être développés séparément de la communauté dans laquelle ils fonctionnent. L'objectif doit être de promouvoir des communautés socialement plus cohésives grâce à une approche de développement communautaire bottom-up qui entend faire participer les communautés dans le développement et la fourniture de services existants et de nouveaux services. En réalité, ceci implique une approche partenariale active avec la participation de tous les acteurs clés, y compris des utilisateurs (utilisateurs existants, potentiels ou actuellement exclus, les autorités locales, les associations de locataires, les employeurs et les syndicats dans une approche communautaire de gestion active). La gestion de tous les services d'intérêt général doit également se dérouler de manière ouverte et transparente, avec des lignes directrices et des méthodes opératives clairement définies et connues où les droits des utilisateurs d'accéder aux informations, de formuler des réclamations et de participer dans la fourniture de services seront directement stipulés. En matière de services sociaux, il existe l'obligation de rendre des comptes aux individus qui utilisent ces services et à la communauté locale qui les finance et pour qui ils sont censés fonctionner. Il est particulièrement important d'accéder aux informations et données (par exemple en ce qui concerne les mécanismes opérationnels, les coûts et les bénéficiaires) ainsi que de garantir l'efficacité de la fourniture des services. Il faudrait faire effectuer un contrôle et une évaluation réguliers non seulement par les utilisateurs/ fournisseurs/ travailleurs et conseil d'administration mais également par un organisme d'évaluation indépendant et un conseil communautaire, et garantir ainsi l'évaluation qualitative et quantitative des résultats obtenus en tenant compte de l'opinion de tous.

22. Investir dans des conditions de travail de qualité pour les services sociaux

Dans de nombreuses organisations communautaires, la ligne qui sépare le personnel rémunéré et non rémunéré est assez étroite. Une caractéristique commune est cependant la faible valeur que l'on attribue au travail « à vocation sociale », principalement effectué par des femmes et souvent par des travailleurs migrants. Même s'il est fondamental d'accroître les compétences et de développer le *life long learning* et la formation pour tous les travailleurs et les aidants, il faut faire davantage pour valoriser les compétences existantes et investir dans des conditions de travail et des salaires de qualité pour ces services en tant que soutiens essentiels pour l'avenir d'une société socialement cohésive.