



NEWSLETTER

52010

double numéro



EXAMENS PAR LES PAIRS

Le Portugal aide les sans-abri à franchir le seuil

La récente «Stratégie nationale portugaise pour l'intégration des personnes sans domicile» (2009-2015) marque une rupture avec l'approche traditionnelle associant le sans-abrisme aux «problèmes sociaux» en général: la problématique du logement est désormais traitée de façon distincte, ce qui implique notamment que l'État prend en charge, en matière d'aide aux sans-abri, des responsabilités exclusivement laissées jusqu'ici à des organisations sociales.

La stratégie vise en premier lieu à améliorer la base de connaissances concernant le sans-abrisme. Sa démarche initiale a donc été la mise en place de systèmes communs de suivi à l'intention des acteurs concernés, et l'adoption d'une définition commune du phénomène, afin de pouvoir en évaluer l'ampleur. Elle définit la personne sans domicile comme quelqu'un qui – quels que soient sa nationalité, son âge, son sexe, sa situation socioéconomique et sa santé physique et mentale – est sans-abri et vit dans un espace public ou un abri précaire ou loge en hébergement d'urgence, ou qui est sans logement et vit en foyer d'hébergement provisoire. On estime sur cette base que le Portugal compte

3 000 personnes sans domicile fixe sur une population totale de 10,6 millions d'habitants.

Ayant ainsi acquis une meilleure idée du problème, la Stratégie s'est intéressée à la qualité des services axés sur le sans-abrisme et elle a défini trois domaines dans lesquels des améliorations devaient être apportées: la **prévention** du sans-abrisme résultant d'une expulsion ou de la sortie d'une institution; l'**intervention directe** en présence de situations de sans-abrisme, basée sur une clarification des procédures/responsabilités actuelles et sur des approches innovantes; et enfin, une aide au **suivi** après relogement via des réseaux sociaux locaux.

La stratégie nationale comporte également des objectifs concrets en termes de fourniture de services: ainsi par exemple, 80% des personnes sans abri devraient avoir un gestionnaire s'occupant de leur cas; personne ne devrait être obligé de rester dans la rue plus de 24 heures par manque de solution alternative; et toute personne sortant d'une institution devrait bénéficier de l'aide nécessaire pour trouver un endroit pour vivre.



PEER REVIEWS

Le Portugal aide les sans-abri à franchir le seuil	1
L'intégration des immigrés en Norvège	3
Belgique: Les budgets de référence et l'importance de l'implication des bénéficiaires	4
Finlande: Combattre le sans-abrisme de longue durée	6



RÉSEAU D'EXPERTS INDÉPENDANTS EN INCLUSION SOCIALE

Comment lutter contre la pauvreté des travailleurs et la segmentation du marché du travail au sein de l'UE: sensibiliser davantage, améliorer les données, assurer un suivi et renforcer le «mainstreaming».	8
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Pour le compte de la



Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales et
inclusion



Cinquante projets pilotes appliquant le principe du «logement d'abord» ont été organisés à Lisbonne dans le cadre de la stratégie nationale. Comme son nom l'indique, ce principe consiste à assurer d'abord un logement sûr aux personnes sans domicile, et de s'appuyer ensuite sur la stabilité conférée par ce logement pour gérer d'autres problèmes éventuels, plutôt que de recourir à l'hébergement provisoire jusqu'à ce que les personnes concernées remplissent les conditions pour s'installer dans un logement de longue durée. Cette approche a donné des résultats positifs.

L'examen par les pairs qui a eu lieu à Lisbonne (Portugal) les 4 et 5 novembre 2010 à l'invitation de l'Institut de sécurité sociale (ministère portugais du Travail et des affaires sociales) a réuni, outre le pays organisateur, sept pays pairs (Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, Serbie et Espagne), ainsi que le réseau Eurocities (groupe de travail sur le sans-abrisme) et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). Un représentant de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion) y assistait également.

Leçons tirées

Le processus et les résultats de la stratégie portugaise peuvent

inspirer les approches d'autres pays.

En termes de processus: les parties prenantes doivent s'impliquer; l'engagement politique est déterminant; une organisation coordinatrice représentant l'ensemble des ONG revêt une grande utilité lors des discussions avec l'État.

En termes de résultats: les objectifs fixés doivent être assortis d'un calendrier précis et soutenus par un véritable engagement financier.

L'établissement d'une définition a été une première étape importante de la stratégie portugaise. L'adoption par le Portugal d'une définition étroite du sans-abrisme, focalisée sur le logement, a permis de faire démarrer des initiatives à court terme; mais une définition plus large – autrement dit élargie aux causes du sans-abrisme, aux moyens de remédier aux problèmes connexes, etc. – s'impose pour trouver des solutions globales au phénomène.

La stratégie portugaise a montré à quel point il est important d'intensifier les recherches empiriques sur lesquelles fonder les politiques avant de prendre des mesures concrètes pour remédier au problème.

Il convient de ne pas négliger la formation du personnel car elle

constitue un élément déterminant de l'exécution des politiques adoptées.

Le rapport coût-efficacité est une préoccupation généralisée, et l'élaboration d'orientations européennes aiderait les pays à progresser dans ce domaine.

Le principe du «logement d'abord» a fait ses preuves et a incité des pays encore axés sur l'hébergement temporaire à tenter une approche différente.

La recherche de solutions aux problèmes rencontrés par les sans-abri est un volet majeur de la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'inclusion sociale. La présentation de la stratégie nationale portugaise a été particulièrement intéressante dans la mesure où elle marque un tournant dans l'approche du sans-abrisme traditionnellement adoptée dans les pays méridionaux et fondée – à l'inverse de la plupart des pays du nord de l'Europe – sur des réseaux sociaux informels plutôt que sur des régimes de protection sociale organisés par l'État.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness>



L'intégration des immigrés en Norvège

Au 1er janvier 2010, les habitants issus de l'immigration représentaient 11,4% de la population de la Norvège, soit 552 000 personnes (y compris les 93 000 nés de parents immigrés). Leur intégration est importante à deux égards: premièrement, pour que ces personnes jouissent des mêmes droits et possibilités que la population de souche; et, deuxièmement, pour qu'elles puissent participer au marché du travail et à la vie de la société en général.

Des mesures ont été prises par le gouvernement norvégien et mises en œuvre au niveau municipal. On peut citer à titre d'exemple le droit et l'obligation de suivre des cours de norvégien et d'éducation civique: étant donné que la plupart des employeurs exigent de parler couramment le norvégien, les ressortissants étrangers âgés de 16 à 55 ans et titulaires d'un permis de séjour ou de travail sont tenus de suivre 300 heures de formation linguistique.

Un programme d'introduction s'adresse spécifiquement aux réfugiés et leur propose des cours de langue et de citoyenneté en vue de les préparer à l'occupation d'un emploi ou à la poursuite de leurs études. Ils bénéficient d'un revenu annuel de 18 000 € (un peu moins du tiers du salaire moyen en Norvège) pour autant qu'ils suivent les cours à

plein temps. Une enquête réalisée par Statistique Norvège en novembre 2008 montre que 63% des personnes ayant participé au programme en 2007 occupaient un emploi ou poursuivaient leur formation.

Enfin, le programme de la «seconde chance», inauguré en 2005, s'adresse aux personnes issues de l'immigration qui n'ont aucun lien avec le marché du travail (mères au foyer, jeune

génération) en leur fournissant une aide et des orientations pour aborder le monde du travail.

Il existe des projets de politiques futures prévoyant des tests de citoyenneté et un examen de langue obligatoire, ainsi qu'une augmentation du nombre d'heures de formation linguistique obligatoire (600 heures). Une documentation plus poussée des résultats est également prévue.

*Les participants à l'examen par les pairs se sont rendus au **Bærum Adult Education Centre**, situé à proximité d'Oslo, pour assister à l'un des cours organisés par la Norvège à l'intention des immigrés, et s'entretenir avec des étudiants. Ils ont découvert, via l'enregistrement vidéo d'un jeu de rôle, l'un des éléments essentiels de la philosophie pédagogique du centre, à savoir la préparation au monde réel. Les étudiants simulent des situations de la vie courante qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans le cadre de leur emploi.*

Les étudiants sont inscrits dans un programme de 36 semaines à temps plein axé sur la formation d'aide-infirmier/infirmière; étant donné que la Norvège connaît une pénurie de personnel dans le secteur infirmier, l'organisation de ce cours à l'intention des immigrés est une stratégie qui ne fait que des gagnants. Les étudiants perfectionnent leurs aptitudes linguistiques et acquièrent la terminologie spécialisée et des compétences professionnelles.

La rencontre avec des étudiants a confirmé que le programme réussissait à fournir une aide pratique: Semer, par exemple, originaire d'Érythrée et âgée de 25 ans, affirme qu'elle a moins d'appréhension de commencer à travailler: «Je sais maintenant ce qui m'attend dès le premier jour».

Shane, 31, originaire des Philippines, déclare pour sa part: «J'ai décidé de suivre ce cours parce qu'il offre un excellent tremplin vers un premier emploi... Vous êtes mieux préparé – vous savez comment gérer des situations. Je suis convaincu que je trouverai du travail à l'issue de la formation».

Venant d'une culture de travail différente, il arrive que les immigrés éprouvent une difficulté à s'insérer dans la vie professionnelle en Norvège. Ainsi par exemple, l'égalité entre les hommes et les femmes, et une structure sociale égalitaire, peuvent causer certaines inquiétudes ou une certaine confusion si les habitudes norvégiennes n'ont pas été préalablement expliquées.

La Directrice adjointe, Aud Grethe Blaker, a indiqué qu'un minimum de neuf participants sur dix réussissait à décrocher un emploi ou à poursuivre ses études à l'issue de la formation.



Organisé les 18 et 19 novembre 2010 à Oslo par la Direction de l'intégration et de la diversité (IMDi), l'examen a réuni en qualité de pays pairs l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lettonie et Malte, ainsi que le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN) et le Lobby européen des femmes (LEF). Un représentant de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion) y assistait également.

Leçons tirées

L'un des facteurs de succès de l'approche norvégienne de l'intégration des immigrés a été de reconnaître que des groupes divers d'immigrés requièrent des formes d'aide diversifiées et qu'il convenait, par conséquent, de prévoir des cours ciblés. Les participants ont également suggéré l'idée d'une aide plus spécifique à l'intention des femmes issues de cultures dans lesquelles le travail féminin est peu courant. Il se pourrait toutefois qu'un ciblage excessif de l'aide défavorise d'autres groupes d'immigrés, qui ne satisfont pas aux critères exigés pour bénéficier de ces actions ciblées; une aide à carac-

tere général doit donc également être largement proposée.

En ce qui concerne les projets de la Norvège en faveur d'une politique d'intégration plus exhaustive: si la perspective de l'obtention de la citoyenneté est attrayante, et si l'instauration de tests peut améliorer les performances, toute mesure trop draconienne risque d'avoir un effet dissuasif. Rendre les cours de langue obligatoires et organiser des tests obligatoires en tant que partie intégrante de la politique d'intégration est un problème délicat. La nécessité persiste d'établir une distinction entre politique d'intégration et politique d'immigration.

Les participants à l'examen par les pairs ont insisté sur le renforcement du rôle des ONG, des associations d'immigrés, des prestataires de services privés et des partenaires sociaux. Étant donné que les entreprises européennes ont un besoin croissant de travailleurs, elles pourraient être invitées à contribuer à la formation.

La crise financière actuelle exerce des contraintes supplémentaires sur les ressources et entraîne des restrictions au niveau des programmes d'assistance. Le moment est venu d'édifier une base de connaissances permettant d'établir quelles sont les mesures qui donnent de bons résultats. On peut citer au nombre des initiatives spécifiques ayant fait leurs preuves dans plusieurs pays et qui pourraient être adoptées ailleurs: les systèmes de mentorat, les réseaux d'aide sociale, et les conseillers en matière de diversité et de genre.

Une formation spéciale à l'intention des prestataires de services peut contribuer à une plus grande sensibilisation à l'égard des difficultés rencontrées par les immigrés, et constitue une bonne pratique.

La grande disparité entre les niveaux d'immigration observés au sein de l'UE justifie la diversification des approches.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/making-a-success-of-integrating-immigrants-into-the-labour-market>

Belgique: Les budgets de référence et l'importance de l'implication des bénéficiaires

La Commission européenne a souligné en 2008 l'importance d'un revenu adéquat en tant que facteur de réalisation de l'objectif plus large que constitue

l'inclusion sociale. Elle indique notamment dans sa recommandation que «pour déterminer les ressources nécessaires pour vivre dans la dignité, il convient

de tenir compte du niveau de vie et du niveau des prix pour les différents types et tailles de ménages dans l'État membre considéré, en utilisant les indi-



cateurs nationaux appropriés». Focalisés sur un soutien assurant un revenu adéquat, les budgets de référence peuvent s'avérer un instrument utile de lutte contre la pauvreté.

Une étude réalisée en Belgique («Minibudget: Quel est le revenu nécessaire pour vivre une vie digne en Belgique?») s'est attachée à calculer le budget mensuel nécessaire pour acquérir un panier de biens et de services jugés nécessaires pour vivre dans la dignité et participer pleinement à la société.

Les auteurs ont établi une liste des produits et services nécessaires à mener une vie décente (alimentation nutritive, logement protecteur, soins de santé et hygiène adéquats, vêtements appropriés, repos récupérateur, relations primaires significatives, sécurité physique, développement sécurisé de l'enfant, mobilité et loisirs culturels) et l'ont soumise à un groupe cible afin de recueillir leurs réactions.

Un total de 21 budgets ont ainsi été élaborés pour répondre aux besoins spécifiques de différents types de ménages et de familles (retraités, familles monoparentales, etc.).

L'aspect novateur de la démarche, par rapport à d'autres mesures telles que l'indicateur de risque de pauvreté UE-SILC, est la participation des bénéficiaires

potentiels à la décision quant à ce qu'il convient d'inclure. Des disparités ont été observées, comme prévu, entre ces deux indicateurs comparables. C'est ainsi notamment que les budgets de référence ont mis en évidence le fait que certains ménages ne recevraient pas une aide suffisante sur la base de l'indicateur UE-SILC.

L'examen par les pairs s'est déroulé à Namur (Belgique) le 26 novembre 2010. Il a réuni, outre les représentants du pays organisateur, des responsables et experts venus d'Autriche, de Chypre, de Finlande, de France, d'Irlande, d'Italie, du Luxembourg et de Suède. Deux parties prenantes européennes y ont également contribué: le Réseau européen anti-pauvreté et BUSINESS EUROPE. Un représentant de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion) a également participé à l'exercice organisé dans l'enceinte du Parlement wallon.

Leçons tirées

L'un des grands enseignements de l'examen par les pairs a été le constat selon lequel ce ne sont pas tant les articles inclus dans le panier qui importent, mais qui décide de leur liste. Il est évident que la composition précise des budgets de référence variera selon le pays en raison de différences culturelles et politiques, mais le principe de l'implication

des bénéficiaires est applicable partout.

Il en découle une nécessité d'élaborer une méthodologie commune permettant d'intégrer les contributions complémentaires des experts et du grand public à l'établissement des budgets de référence ultérieurs. Les partenaires sociaux pourraient également contribuer aux avancées et une participation de l'ensemble des parties prenantes apparaît essentielle.

La méthodologie suivante a été établie à partir de l'exemple belge: d'abord et avant tout, le budget de référence a pour but d'assurer une vie digne et de définir les besoins élémentaires (et non les «privations») auxquels il convient de répondre pour y parvenir. Deuxièmement, il convient d'établir, en concertation avec les bénéficiaires potentiels, les produits et services nécessaires à la réalisation de cet objectif. Troisièmement, un certain nombre de biens et de services énumérés sont déjà fournis, d'une façon ou d'une autre, au travers des politiques publiques en vigueur en matière de prestations sociales (ou pourraient incomber à l'État), et doivent être identifiés. La dernière étape est d'ordre monétaire et consiste à déterminer si le panier reflète ou non la situation réelle et, si tel n'est pas le cas, à mesurer l'écart entre le panier et les prestations



sociales, ainsi que les moyens éventuels de le combler.

Les budgets de référence doivent être flexibles, étant donné la nécessité de les actualiser pour tenir compte de l'évolution des prix.

Plus son élaboration est rigoureuse, précise et transparente, plus le budget de référence aura de poids politique.

Les participants à l'examen par les pairs ont souligné qu'il était essentiel d'intégrer les budgets de référence aux cadres existants – telle la stratégie «Europe 2020» pour une croissance intelligente, durable et inclusive – pour en atteindre les objectifs et faire figurer les budgets de référence parmi les axes d'action prioritaires. De même, les budgets de référence bénéficieraient d'une visibilité accrue s'ils étaient inclus dans la méthode ouverte de coordination dans le cadre de

la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, par exemple. Un suivi de l'impact des budgets de référence sur la réduction de la pauvreté en assurerait la crédibilité, et cette responsabilité pourrait être confiée au Comité de protection sociale de l'UE.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/using-reference-budgets-for-drawing-up-the-requirements-of-a-minimum-income-scheme-and-assessing-adequacy>

Finlande: Combattre le sans-abrisme de longue durée

En dépit des avancées considérables de la lutte contre le sans-abrisme en général (le nombre de personnes sans domicile fixe est passé en Finlande de plus de 18 000 en 1987 à 10 000 durant la période 2001-2005, et à 8 000 depuis lors), le sans-abrisme de longue durée reste une problématique préoccupante. La définition finlandaise de ce phénomène comporte deux éléments, à savoir la durée de la période sans logement adéquat et les personnes confrontées à des problèmes sociaux et de santé chroniques.

Le Programme national finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée, qui se déroule de 2008 à 2011, marque un tournant radical par rapport aux précédentes tentatives en la matière; adoptant le principe du «logement d'abord», il s'attache

à résoudre la question du logement avant d'aborder les autres problèmes auxquels les personnes sans domicile peuvent être confrontées. Les principaux éléments du programme peuvent être résumés comme suit: assurer un logement permanent sûr avec bail; reconvertir les refuges classiques (utilisés dans le cadre d'initiatives antérieures de lutte contre le sans-abrisme) en unités de logement accompagnées et louées; prévenir les expulsions par une expansion des services-conseils et de l'assistance financière en matière de logement; élaborer des projets de réhabilitation et de services personnalisés; fournir certaines orientations concernant l'utilisation des services classiques d'aide sociale; et encourager l'entraide et la consolidation des communautés.

Les résultats obtenus à ce jour sont impressionnants puisque l'objectif initial de 1 250 unités de logement a été dépassé, et que le financement a été supérieur aux plans de départ. Les fonds alloués par le ministère des Affaires sociales et de la santé, de même que l'engagement des 130 salariés assurant les services d'aide dans les dix villes qui participent au programme, ont été des facteurs déterminants des progrès accomplis. Les lettres d'intention conclues entre l'État et ces villes, et contenant des plans concrets en vue de la mise à disposition d'un nombre déterminé de nouvelles unités de logement au cours de la période visée, ont également contribué à cette réussite.

Un nouveau programme de réduction du sans-abrisme est à l'étude pour 2012-2015 et l'exer-



cice sera enrichi des conclusions de la réunion d'évaluation. Une importance plus grande sera accordée à l'avenir à la flexibilité, à l'optimisation de l'aide et à l'incitation à l'autonomie. Le prochain programme restera focalisé sur le sans-abrisme de longue durée tout en se concentrant sur certains groupes cibles tels que les jeunes toxicomanes, les ex-détenus, les immigrés et les sans-abri endettés.

L'examen par les pairs, organisé par le ministère finlandais de l'Environnement, a eu lieu à Helsinki les 2 et 3 décembre 2010. Il a rassemblé, outre les représentants du pays organisateur, des responsables et experts venus de Bulgarie, de France, de Hongrie, de Lettonie, de Norvège du Portugal, de Suède, de Slovénie et des Pays-Bas en vue d'évaluer la situation finlandaise et de fournir des informations sur leurs propres systèmes nationaux. Des contributions ont également émané de deux parties prenantes, en l'occurrence la FEANTSA et EURO-CITIES. Un représentant de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion) a également participé à l'exercice.

Leçons tirées

L'expérience finlandaise confirme que les éléments clés de la lutte contre le sans-abrisme sont l'accès au logement et l'apport d'une aide basée sur les besoins. L'ap-

proche du «logement d'abord» semble bien fonctionner et les principaux facteurs de réussite d'un programme peuvent être résumés comme suit: **garantie d'un logement permanent**, aide pour la **prévention des expulsions**, plans de **réhabilitation individuelle** et de services personnalisés, **orientations** concernant le recours aux services classiques de protection sociale, et **entraide** et consolidation des communautés.

Les politiques de lutte contre le sans-abrisme devraient s'attacher à réduire, voire éliminer, et

prévenir le phénomène, plutôt qu'à le gérer. Il est toujours plus économique et conseillé, même dans le cas de pays qui ne sont pas particulièrement riches, de veiller à ce que le taux et la durée du sans-abrisme soient aussi faibles que possible.

Pour être efficace, toute stratégie de lutte contre le sans-abrisme doit être basée sur des éléments factuels, exhaustive, multidimensionnelle, participative, durable, soumise à une condition de ressources et inclure toutes les parties prenantes. Elle requiert également une réelle vo-

Les participants à l'examen par les pairs se sont rendus le 2 décembre 2010 au Helsinki Deaconess Institute pour découvrir les modalités de fonctionnement d'une approche du sans-abrisme couronnée d'un immense succès. Bâti il y a 143 ans, le complexe offre aujourd'hui des logements aux sans-abri, de même qu'un collège, une clinique privée et un hôpital, et permet ainsi l'exploitation bénéficiaire d'une activité privée parallèlement aux activités caritatives. Il mettait 243 appartements à la disposition de personnes venues de la rue en 2010, et ce nombre devrait atteindre 586 d'ici 2013.

Le personnel de l'Institut est convaincu que l'octroi d'un logement est la première étape permettant de résoudre les autres problèmes éventuels des sans-abri, et il se focalise sur les segments de la population sans domicile qui présentent les besoins les plus urgents, à savoir ceux qui souffrent d'alcoolisme, du VIH, de dépression et/ou de toxicomanie.

La réussite du projet doit beaucoup à la coopération entre l'Institut et la municipalité d'Helsinki; celle-ci envoie les candidats résidents vers l'Institut après évaluation par ses propres experts, et les places sont attribuées en fonction des besoins.

Outre un toit, l'Institut fournit une aide sociale et des équipes disponibles 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Les différents espaces assurent trois niveaux d'assistance: le logement accompagné, l'aide intensive et la résidence-service. Le recours à des contrats de location fonctionne bien depuis cinq ans puisque trois expulsions seulement ont été enregistrées au cours de cette période.

Les résidents vont et viennent à leur guise, et peuvent quitter dès qu'ils se sentent prêts tout en sachant qu'il n'y aura jamais aucune échéance les forçant à partir. Il existe une politique de porte ouverte, mais les visiteurs sont introduits par un membre du personnel. L'Institut veille à entretenir un sentiment de communauté afin que les résidents se soucient les uns des autres.



lonté politique, de même qu'un mécanisme de coordination entre l'administration centrale et locale. Des objectifs identifiables et mesurables doivent être fixés.

Les participants à l'examen par les pairs ont conclu qu'il existe un réel désir d'intensification des

échanges d'informations concernant les stratégies de lutte contre le sans-abrisme. La Commission serait bien placée pour favoriser la mise en commun des connaissances sur des aspects tels que la formation du personnel, l'exploration d'approches de type «logement d'abord» dans

différents pays, l'analyse des rapports coûts-avantages, et la promotion des échanges entre administrations publiques.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness>



RÉSEAU D'EXPERTS INDÉPENDANTS EN INCLUSION SOCIALE

Comment lutter contre la pauvreté des travailleurs et la segmentation du marché du travail au sein de l'UE: sensibiliser davantage, améliorer les données, assurer un suivi et renforcer le «mainstreaming».

La Commission européenne a adopté le 3 octobre 2008 une Recommandation relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE), qui prend essentiellement pour hypothèse que la mise au travail des chômeurs et des personnes inactives est le moyen le plus efficace de lutter contre la pauvreté. L'occupation d'un emploi n'est cependant pas une garantie de sortir de la pauvreté, et les travailleurs pauvres représentent une part significative des personnes vivant dans la pauvreté en Europe. Des mesures visant à lutter contre la pauvreté au travail et la segmentation du marché du travail apparaissent donc importantes et figurent explicitement dans le volet «marchés du travail» de la Recommandation.

En 2009, 8,4% des personnes au travail dans l'UE se trou-

vaient en-dessous du seuil de risque de pauvreté. Autrement dit, parmi les 81 millions de personnes connaissant la pauvreté en termes de revenu au sein de l'UE, 17 millions occupent en fait un emploi. Même s'il existe de fortes disparités entre pays, le bilan général atteste de l'ampleur de cette pauvreté au travail et, conjugué aux effets de la crise économique, souligne la nécessité de remédier à une segmentation du marché du travail générant une pauvreté des travailleurs partout en Europe.

Un nouveau rapport sur la pauvreté au travail et la segmentation du marché du travail, basé sur les rapports nationaux respectifs des membres du Réseau européen d'experts indépendants en inclusion sociale, constate que la plupart des pays n'accordent pas une attention particulière à cette probléma-

tique – que ce soit dans les débats politiques ou les recherches universitaires – en dépit de son importance manifeste. La tendance va à une focalisation exclusive sur des mesures visant à protéger l'emploi et à créer des possibilités d'emploi sans aborder parallèlement le problème des bas salaires et de la pauvreté au travail.

La synthèse des rapports d'experts, rédigée par l'équipe de coordination du réseau (NCT ou Network Core Team), conclut que des avancées s'imposent dans quatre domaines principaux: accroître la sensibilisation de l'opinion publique et la priorité politique; valoriser les données et analyses; améliorer le suivi et la communication de l'information; et promouvoir l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans les politiques économiques et de l'emploi (mainstreaming).



Quant aux principaux facteurs à l'origine de la pauvreté au travail, la NCT met en évidence **les aspects structurels de l'économie/du marché du travail** (pouvant se concrétiser par un faible niveau qualitatif du travail, par une mobilité ascensionnelle limitée, par des emplois précaires ou peu rémunérés, etc.); l'importance de la **structure familiale/composition des ménages** et de la **faible densité de travail** (le potentiel de gains des aidants informels peut se trouver restreint s'ils doivent limiter leur nombre d'heures de travail); les **caractéristiques individuelles** (la probabilité de pauvreté au travail est plus élevée parmi les jeunes, les travailleurs venus de l'étranger et les personnes peu qualifiées); et les **facteurs institutionnels** (une fiscalité relativement lourde pour les bas salaires, par exemple). Les réponses stratégiques ont varié selon les États membres, mais peuvent être, de manière générale, regroupées en deux catégories: d'une part, les politiques visant à augmenter les bas salaires nets et, de l'autre, les politiques visant à accroître la densité du travail et réduire la segmentation du marché du travail. Il apparaît clairement que l'élaboration de politiques globales s'impose pour tenir compte de la nature multidimensionnelle des problèmes à l'origine de la pauvreté au travail.

En ce qui concerne les causes de la segmentation du marché du travail, le rapport de la NCT dégage trois facteurs interdépendants: **l'exploitation et la discrimination**; la promotion de **l'emploi précaire et occasionnel**; et les **faibles niveaux d'instruction et de qualification**. Il insiste sur la nécessité de développer des politiques favorisant le maintien dans l'emploi et l'avancement professionnel; des politiques axées sur l'amélioration des conditions de travail et une flexibilité convenant aux travailleurs; des politiques encourageant l'apprentissage tout au long de la vie, et des programmes spécifiques de formation sur le tas pour les travailleurs peu qualifiés; et des politiques visant à promouvoir la non-discrimination et un milieu de travail inclusif.

La synthèse formule douze propositions explicites d'amélioration, parmi lesquelles:

Accroître la sensibilisation de l'opinion publique et la priorité politique

La pauvreté au travail devrait devenir l'un des thèmes clés de la Plateforme européenne contre la pauvreté, afin que cette problématique soit prise en compte dans les futures mesures de promotion de l'inclusion active (y compris le processus d'élaboration de critères liés à un revenu minimum adéquat) et dans les

travaux sur le thème de la pauvreté infantile et du bien-être des enfants. Exiger que la pauvreté au travail soit un axe prioritaire des programmes nationaux de réforme (PNR) serait un moyen de mobiliser davantage l'attention à l'égard de ce phénomène dans le cadre de la stratégie «Europe 2020».

La définition de la pauvreté au travail adoptée par l'UE et utilisée dans le contexte de la méthode ouverte de coordination et de la stratégie européenne pour l'emploi est libellée comme suit: «Personnes qui sont classées comme ayant un emploi (en faisant la distinction entre «activité salariée plus activité indépendante» et «activité salariée» seulement) et qui sont exposées à un risque de pauvreté**». Bien que les deux concepts soient évidemment liés, il convient donc de ne pas confondre «pauvreté au travail» et «bas salaires».*

** Personnes classées comme ayant un emploi selon la définition de leur activité professionnelle la plus fréquente, à savoir celle qu'ils déclarent avoir exercé pendant plus de la moitié du nombre de mois de l'exercice de référence;*

*** Le seuil de risque de pauvreté est fixé à 60% du revenu équivalent disponible médian national.*

L'expression «segmentation du marché du travail» est utilisée dans un sens pragmatique pour décrire les différences de conditions de travail en termes d'affectation de différents groupes socioéconomiques au sein d'une structure des emplois déterminée, qui se traduit par une répartition inégale des risques.



Valoriser les données et analyses

Le Comité de protection sociale (CPS) de l'UE et son sous-groupe «Indicateurs» pourraient, en concertation avec Eurostat (Office statistique de l'UE) et le Comité de l'emploi (EMCO), développer des indicateurs/données en vue de suivre les bas salaires et d'encourager des analyses dans ce domaine. Ils pourraient également compléter les données statiques d'informations axées sur la dynamique et la durée. Ces mêmes instances pourraient étudier le moyen d'améliorer le degré d'actualité des données relatives à la pauvreté au travail et à la segmentation du marché du travail, ainsi que la couverture des différentes sous-populations qu'il conviendrait de suivre de plus près dans ce contexte. La meilleure démarche à cette fin consisterait sans doute à combiner plusieurs instruments statistiques, y compris des résultats d'enquêtes et des données administratives/consignées dans des registres.

Améliorer le suivi et la communication de l'information

La Commission européenne et le Comité de protection sociale pourraient, au titre de la mise en œuvre actuelle de la Recommandation de la Commission relative à l'inclusion active et des mécanismes de rapport annuel qui seront instaurés dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté, faire en sorte qu'une section de leur rapport conjoint au Conseil européen de printemps soit spécifiquement consacrée aux progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté au travail et la segmentation du marché du travail. Ces deux derniers thèmes devraient également bénéficier d'une attention accrue lors du suivi des répercussions sociales de la crise économique et financière, et des réponses des États membres face à cette crise.

Promouvoir l'intégration de l'inclusion sociale

Les thèmes de la pauvreté au travail et de la segmentation

du marché du travail pourraient devenir des axes prioritaires lorsque des efforts sont déployés pour intégrer les objectifs d'inclusion sociale dans tous les domaines d'action – que ce soit au niveau européen, national ou infranational – et pour assurer davantage de synergies entre la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale.

Un recours beaucoup plus fréquent pourrait être fait aux Fonds structurels de l'UE pour étayer systématiquement les actions menées par les États membres pour lutter contre la pauvreté au travail et la segmentation du marché du travail. Ce serait un moyen majeur de veiller à ce que les objectifs d'inclusion sociale soient pris en compte dans les allocations des Fonds structurels.

http://www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2010/second-semester-2010-fr?set_language=fr

Cette lettre d'information est publiée dans le cadre du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013). Ce programme est géré par la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne.

Pour plus d'informations, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>
Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale, ainsi que tous les documents pertinents peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>

Plus d'informations sur les politiques et les activités concernant la protection sociale et l'inclusion sociale au sein de l'UE sont disponibles sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=750>

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.