

Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe

Analyse des rapports conjoints de la Commission européenne 2000-2010

Sandra Pellet (École normale supérieure)

DEPUIS 10 ans, les politiques de lutte contre l'exclusion sociale sont élaborées de façon coordonnée au niveau national et européen. C'est la méthode ouverte de coordination, mise en place par la stratégie de Lisbonne, et dont le second cycle prend fin cette année. À l'occasion de l'Année de la lutte contre la pauvreté en Europe, en 2010, nous nous proposons de faire un bilan des évolutions des politiques menées. Cette étude¹ consiste en une approche globale, embrassant l'ensemble des rapports conjoints et des « annexes par pays ». Notre but est de comprendre les interactions, interdépendances et le sens des influences entre la hiérarchie des priorités recommandées par la Commission et les priorités nationales. Pour cela nous nous basons autant sur l'analyse de l'évolution des thèmes « à la mode » ou non, que sur celle des types de politiques et les outils de gouvernances valorisés dans les rapports, autour de la « rupture de 2005 ». Nous observons des interactions constantes entre les recommandations européennes et les initiatives nationales, interactions dont il est souvent difficile d'observer le sens.

1. Cette étude est issue d'un rapport de stage dans le cadre d'une convention ONPES/ENS.

Au Conseil européen de mars 2000 à Lisbonne, les Quinze décident d'une stratégie de développement ou «stratégie de Lisbonne», annonçant l'agenda des politiques économiques européennes sur 2000-2010. L'objectif est de faire de l'UE «l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale», au moyen de la méthode ouverte de coordination (MOC), de réformes des systèmes sociaux et d'innovation (notamment environnementale).

La MOC est un mode de coordination non contraignant des politiques publiques des États membres, alternative à la législation communautaire. Elle s'applique dans des domaines qui relèvent de la souveraineté nationale (e.g. protection sociale) et ne donne lieu à aucun transfert de compétence au niveau européen. Elle permet de rapprocher les cultures nationales dans le domaine des politiques publiques sur la base d'une coopération volontaire des États. Du coup, son efficacité n'est réelle que lorsqu'il y a consensus sur les objectifs à atteindre. Cette méthode utilise des outils de «*New Public Management*», comme les guides de bonne conduite, le partage des bonnes pratiques et l'évaluation par les pairs. La MOC s'applique dans trois domaines : l'emploi, la recherche et, depuis le sommet de Göteborg en 2001, la protection sociale, à laquelle nous nous intéressons ici. À la différence des politiques de l'emploi, la MOC, dans le domaine des politiques sociales, n'est pas définie dans les traités européens. Elle comporte deux volets : la «lutte contre l'exclusion sociale» (chaque État doit produire un plan national d'inclusion, PNAI, fondé sur des objectifs généraux) et la coordination des systèmes de retraites que cette synthèse n'étudie que marginalement. La Commission européenne rédige un rapport conjoint qui analyse les PNAI par rapport aux objectifs de Lisbonne. Les rapports conjoints évaluent les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la MOC, fixent des priorités clés et identifient les bonnes pratiques et innovations des pays. Deux rapports sur l'inclusion sociale ont été rédigés, en 2002 et 2004, tirés respectivement des plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale de 2001-2003 et 2003-2005. En 2005, le groupe Wim Kok analyse l'échec de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours : les engagements ne sont pas respectés. La Commission recentre alors ses objectifs sur la croissance et l'emploi, en espérant que cette croissance se transformera en une amélioration du bien-être. Les PNAI doivent désormais y participer (par la «flexibilité», la productivité et la compétitivité) et garantir la viabilité budgétaire. Et, depuis 2005, afin de rationaliser le processus de la MOC, un rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale est publié chaque année, traitant une fois sur deux des tendances européennes et des «*updatings*» intermédiaires de certains pays. Ainsi observe-t-on une double rupture en 2005 : le renouvellement de la stratégie de Lisbonne et l'élargissement de l'UE à dix nouveaux pays.

Notons que la présente synthèse se veut être un commentaire des rapports conjoints et une analyse de l'évolution de leur contenu, ayant pour but de comprendre les interactions entre la désignation de priorités par la Commission européenne et les politiques sociales évoquées dans les rapports, et non une analyse approfondie des politiques sociales effectives de chaque membre de l'UE.

Thèmes européens et dynamiques globales

Les grandes tendances relevées

On distingue deux grandes périodes autour de la rupture de 2005. «L'avant-2005» est largement influencé, du fait de la présidence française de l'UE, par la loi française d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998 : les rapports font état de politiques multidimensionnelles visant l'inclusion culturelle, sociale et démocratique de tous. Après 2005, à partir du rapport 2006, le recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi donne lieu à une rationalisation de l'allocation des ressources, une restriction des priorités européennes à celles capables de relancer l'économie et un ciblage des populations réellement les plus vulnérables, c'est-à-dire une restriction à l'urgence sociale. Les politiques sociales doivent plus qu'avant lier aide et effort productif. Il semble qu'elles répondent dès lors à un nouveau référentiel, plus proche de la rentabilité économique. L'inclusion sociale passe au prisme de l'efficacité économique et de l'intégration économique et professionnelle. Passent en priorité les thèmes pouvant développer l'emploi, l'employabilité de la main-d'œuvre et sa productivité (e.g. le rapport 2006 justifie économiquement la promotion de la santé comme facteur augmentant la productivité ; l'aide aux personnes âgées sur le marché du travail comme allongement de la durée de vie active). On lit dans le rapport 2006 que l'exclusion est un «*gaspillage de ressources*». Ce changement de référentiel s'observe dans l'abondance croissante du champ lexical économique («soutenabilité», «financement», «rationaliser») et dans les évolutions contrastées des thèmes. Les thèmes socioculturels ont tendance à perdre de l'importance (loisir, intégration culturelle des immigrés, etc.), et des thèmes à connotation plus économique (exclusion financière) apparaissent. De même l'intégration sociale par le travail (lien social) devient «*l'encouragement à l'emploi*» en 2004, puis «*incitations au travail*» en 2006. L'inclusion active remplace peu à peu les allocations et la protection universelle ; l'assurance privée remplace la couverture universelle ; le cas par cas, le pragmatisme et le parcours individualisé remplacent les réformes sociales universelles et multidimensionnelles dans ce que présentent les rapports conjoints. Cela peut s'expliquer par le constat d'échec fait en 2005, il faut donc favoriser la croissance, l'emploi, augmenter l'efficacité de l'allocation des ressources et réduire ce qui revenait à la protection sociale. L'année 2005 marque aussi l'entrée de dix nouveaux pays auxquels l'UE et les fonds structurels ne pourront pas fournir autant qu'à l'Espagne, l'Irlande et au Portugal. Les politiques multidimensionnelles de grande envergure d'amélioration à long terme des niveaux de vie et de participation citoyenne étant coûteuses, il semble nécessaire de mettre l'accent sur des politiques plus spécifiques de rattrapage.

D'un même mouvement, les types de politique, les méthodes de mise en œuvre, l'évaluation et les outils de gouvernance évoluent. Prévention et information ont un grand succès parmi les pays membres du fait de la nécessité de contracter les dépenses et du fait de la prise de conscience de l'efficacité de l'intervention précoce

pour les enfants et de la prévention (e.g. santé) par rapport aux méthodes « curatives ». Elles sont aussi plus rentables selon un rapide calcul coût-avantage. De plus, les rapports semblent montrer que les pays remplacent la protection et les aides passives par des « politiques actives ». Il y a là une part d'idéologie : tout ce qui a été fait avant (type transferts sociaux, etc.) sont des politiques dites « passives » d'intégration, qu'il s'agit maintenant d'« activer ». Est associée à la « passivité » des politiques une connotation d'inefficacité alors que les évaluations attribuent une grande part de la baisse du taux de pauvreté aux transferts dans les pays où ils sont importants. Conjointement se développe une culture de l'évaluation et du monitoring, avec des indicateurs et des objectifs chiffrés, qui permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité des politiques et des administrations. D'autres grandes tendances se dessinent à travers les rapports : la décentralisation initiée par les pays fédéraux pour une meilleure coordination, et la privatisation (assurance maladie privée additionnelle, couverture privée pour les soins de longue durée, partenariat privé/public, etc.). Cela a une cohérence avec l'idée de rationalisation de l'utilisation des ressources, de libéralisation, de désengagement de l'État. Ce changement de référentiel coïncide également avec un changement de majorité dans la plupart des pays leaders en faveur des centres-droit, libéraux et conservateurs européens (CDU allemand majoritaire en 2005, UMP en 2002 en France, remontée des Tories en 2005 au RU) et la remise en question des partis sociaux-démocrates européens (2001 au Danemark, défaite en 2006 en Suède). La présidence européenne de Hans-Gert Pötinger (PPE) remplaçant en 2007 les démocrates progressistes semble entériner la tendance. Pour mieux comprendre dans le détail comment se dessinent ces grandes tendances, nous allons procéder à l'analyse des thèmes et de leurs évolutions contrastées.

Thèmes constants

L'emploi. Malgré l'émergence de la catégorie « *working poor* », que cette synthèse ne retient pas pour objet, l'emploi reste considéré comme le meilleur rempart contre la pauvreté. De ce fait, l'emploi est un thème relativement constant à travers les rapports, il a une grande importance dès le début et reste un des thèmes majeurs jusqu'en 2009. Il subit une inflexion forte de ses sous-thèmes (vers l'inclusion active) et un gain d'importance dans le sens où de nombreux autres thèmes partagent de plus en plus de sous-thèmes avec l'emploi. L'éducation se voit de plus en plus liée au marché du travail, notamment par le biais de l'employabilité. L'emploi gagne en importance relative, car s'il est au départ un des biais (importants) des politiques d'insertion, il devient le pilier des politiques d'activation des dépenses sociales ou d'inclusion active, type majoritaire au sein des politiques sociales. Dans ces politiques, le travail devient la contrepartie nécessaire de l'aide sociale. Il semble que dans certains pays de « *welfare state* », un « *workfare* » se soit substitué au *welfare*, selon l'expression de Nixon reprise par Bruno Palier (2005) à propos de la France. Bien que les transferts sociaux soient reconnus à maintes reprises comme diminuant fortement les taux de pauvreté, l'aide au retour à l'emploi doit aussi permettre de corriger l'inégalité des revenus marchands avant transferts sociaux. La

multiplication de politiques ciblées d'insertion sociale (pratique libérale de protection) parallèlement au système de protection sociale aurait laissé se développer une réflexion sur les effets désincitatifs des minima sociaux. Ces réflexions sur la «trappe à inactivité» (qui apparaît dans les rapports en 2006-2007) sont à l'origine des nouvelles politiques d'activation, d'incitation à l'emploi (2006), de «*make work pay*» (2006), du *workfare*. L'inclusion active est une combinaison de plusieurs volets de retour à l'emploi et de protection sociale (nous aborderons ce volet-là dans l'analyse de l'évolution du thème de protection sociale). Le volet du retour à l'emploi comporte plusieurs biais d'insertion : économie sociale (entreprises «sociales» dès 2002 en Belgique, emplois subventionnés en France), capital humain et employabilité, intégration des groupes vulnérables, mesures préventives et surtout incitations financières et non financières. Le terme d'«incitation», à la base de l'inclusion active, est issu de la théorie économique. Alors que les politiques d'insertion contre l'exclusion sociale (inventaire des zones de pauvreté, des populations sensibles, etc.) sont une reconnaissance d'une certaine responsabilité, non de culpabilité, de l'État vis-à-vis des plus démunis induisant la décision d'y remédier, le terme d'incitation part du présupposé que ce sont les personnes sans travail qui ne font pas l'effort d'en trouver, que c'est l'offre de travail qui défaille. Il faut donc inciter les «aidés» à retourner au travail, les «*dissuader de profiter*». On peut sans doute tenter d'expliquer cette évolution du thème de l'emploi par l'avantage théorique croissant dont bénéficie la théorie des choix intertemporels : si un individu est exclu du marché du travail, c'est qu'à un moment il a fait un mauvais choix, il n'a pas maximisé son intérêt sous contrainte intertemporelle, et il a une certaine responsabilité à être dans cette situation. Cette théorie et celle de l'imperfection des marchés s'affrontent, mais la première semble l'emporter après 2005, et cela s'en ressent dans les sondages d'opinion où l'emporte l'idée que l'individu est responsable de son exclusion. En outre, l'analyse en termes de trappes à pauvreté présuppose que l'individu va être rationnel et que, entre avoir les transferts sociaux sans travailler et travailler pour un salaire équivalent, il va choisir de ne pas travailler car le gain marginal du retour à l'emploi est trop faible. Cette analyse exclut la valeur sociale et symbolique que les individus accordent au fait de travailler et l'idée que la faille puisse venir de l'absence de demande de travail. On remarque que le terme d'activation lui-même évolue au fil des rapports. Alors que, en 2002-2004 (Danemark et Belgique), il s'agit de la dimension sociale de l'activation et du développement d'un marché du travail inclusif (éducation et santé universelle pour l'égalité des chances, garde d'enfants pour intégrer les femmes, et intégration sociale par le «travail», concernant la création de lien social et de compétences sociales), l'activation comme «inclusion active» perd en partie ce sens sociologique pour se concentrer sur l'incitation et la protection conditionnée à la présence sur le marché du travail. L'emploi devient simplement une ressource pour les ménages évitant des dépenses d'aides sociales, et non plus un vecteur d'intégration sociale.

Le surendettement est un thème constant : il est présent dès le début et fait l'objet d'une sous-partie jusqu'en 2009. On observe cependant une légère inflexion :

en 2002 et 2004, il est lié à la problématique du logement, puis s'en émancipe quand la notion d'exclusion financière se précise. Dans nos sociétés financiarisées, le crédit a un rôle essentiel, il est utilisé par tous pour lisser sa consommation par rapport au «*revenu permanent*» (Friedman, 1957), et c'est parfois la seule possibilité de faire face à la grande variabilité du revenu (flexibilité et précarité croissante). Il est une nécessité sociale et l'impossibilité d'en obtenir est une forme d'exclusion sociale. Être pauvre dans une société financiarisée, c'est ne pas être considéré comme un client potentiel par les établissements bancaires alors que la majorité l'est. La crédibilité bancaire devient un pilier de l'inclusion sociale. Ce sont aussi bien les difficultés rencontrées après avoir obtenu un crédit et l'incapacité de le rembourser que celles causées par l'inaccessibilité du crédit qui alimentent une situation de pauvreté, ce qui fait du surendettement un cercle vicieux (une personne endettée a du mal à obtenir un nouveau crédit sauf à intérêt très élevé), une spirale vers la grande pauvreté. En 2004, l'Irlande instaure des lieux de conseil, et les Pays-Bas une assistance intégrée et complète (aide financière et psychologique, contrôle et gestion). En 2006, des politiques de prévention s'imposent, et la lutte contre ce type d'exclusion augmente, surtout avec la crise de 2007. L'idée d'un «*droit au crédit*» se développe. Dans le rapport 2009, les expériences de microcrédit personnel apparaissent. Les États membres recherchent une solution pour rendre les sociétés financiarisées inclusives. Le rôle social du crédit est donc reconnu, mais les réponses apportées restent de l'ordre d'une facilitation de l'accès au crédit plutôt qu'une protection et une régulation politique.

Les thèmes de **pauvreté persistante** (qui concernent les groupes vulnérables pouvant cumuler les handicaps) et de **accès aux services** sont présents dès le début des rapports conjoints et jusqu'à la fin. Contrairement à l'emploi, pilier de la lutte contre la pauvreté, ce sont des thèmes transversaux, présents dans de nombreux chapitres sans faire l'objet d'un chapitre entier. Les *groupes vulnérables* (jeunes, personnes âgées, enfants, femmes, familles vulnérables, personnes handicapées, toxicomanes, alcooliques, prostituées, ex-prisonniers, etc.) figurent comme catégories de populations cibles dans les fiches pays de 2002 puis disparaissent. Ces catégories deviennent l'objet de politiques ciblées, elles ne sont donc plus spécifiquement traitées dans les plans d'action globaux. On note qu'à partir de 2006 les «*personnes âgées*» sont les plus citées des groupes vulnérables, alors que les ex-prisonniers et les prostituées sont encore moins souvent l'objet de politiques qu'en 2002. En 2009, il semble que la pauvreté des enfants remplace la promotion de l'inclusion de tous ces groupes : en protégeant les familles, les mères de ces enfants ou en intervenant tôt auprès des enfants (contre les risques de toxicomanie, de délinquance, etc.). Le risque est que dans les représentations collectives tous ces groupes vulnérables soient vus comme ayant la même origine sociale ou presque, oubliant la grande diversité des trajectoires. L'*accès aux services* est un thème récurrent et abordé dans différents chapitres. L'accent est porté sur l'égalité d'accès et l'efficacité de ces services.

Nouveaux thèmes

Certains thèmes sont récurrents à la Commission, voici ceux qui semblent l'être en ce moment.

La pauvreté des enfants. Au début, les rapports traitent de la famille en général et le sous-thème des enfants est abordé à cette occasion (dans la partie «solidarité familiale»), ou comme groupes vulnérables, «exclusion des enfants». Puis, à partir de 2007, la lutte contre la «pauvreté des enfants» (et non plus l'exclusion, ce qui restreint la définition) devient la priorité (chapitre entier) mis en avant par la Commission et apparaît dans des pays où elle n'existait pas comme en Belgique ou en France. Pour le comprendre, rappelons l'analyse faite à propos de l'incitation au travail : les deux parties du débat entre défaillances de marché et choix intertemporels ne peuvent que tomber d'accord sur l'irresponsabilité de l'enfant dans sa situation de pauvreté et sur les conséquences irrémédiables de l'inégalité des chances. La lutte contre fait donc consensus. Elle apparaît très tôt au Royaume-Uni (1998) puis aux Pays-Bas (2002-2004) sous l'intitulé «transmission intergénérationnelle de la pauvreté» et se traduit par la mise à disposition d'allocations, ciblant la famille. D'un point de vue théorique, l'«enfant pauvre» est une création récente, c'était la pauvreté des ménages qui faisait l'objet de politiques publiques. Faire émerger l'enfant pauvre nécessite d'abord de considérer l'enfant comme une personne et les enfants comme un groupe social. Or les avancées dans les «droits de l'enfant» sont récentes. Lorsqu'on fait mention de l'enfant, c'est encore souvent en tant que futur adulte : le risque c'est qu'un enfant pauvre devienne un adulte pauvre, engendrant des coûts économiques et sociaux ou un manque à gagner pour la société. Cela a souvent donné lieu à l'étude de la situation des adultes et ses risques pour l'enfant, niant en partie l'enfant dans sa réalité présente et la grande diversité des destinées. L'obstacle à l'analyse est le manque de panels longitudinaux, peu développés en France. Ils ont pourtant permis de mettre en évidence certains canaux de transmission de la pauvreté, devenus les cibles des politiques publiques de lutte. Une mauvaise santé est un handicap pour le développement de l'enfant, faisant perdurer leur situation de pauvreté (carences et privation alimentaire, obésité, asthme, mauvaises corrections de la vue et de l'ouïe) ; de même le stress professionnel des familles précaires, la difficulté d'orienter scolairement leurs enfants et le sous-développement de capacités cognitives et de socialisation dans la petite enfance, acquis dans les structures préscolaires, souvent privées. Cela justifie la priorité donnée aux politiques de création de places dans les services de garde d'enfants et de petites classes avant l'école (2007), rassemblées sous le nom d'«intervention précoce» contre la pauvreté des enfants. Des politiques visant le niveau de vie général de la famille continuent d'être mises en œuvre, comme le retour du salaire minimum (relativement oublié depuis 2005-2006) en 2009 et le crédit d'impôt.

Le groupe des Roms est un thème très important dans l'UE depuis son élargissement en 2005 et surtout en 2007 à la Bulgarie et à la Roumanie, car c'est une

population qui est affectée de façon disproportionnée par l'exclusion sociale, les préjugés et la discrimination. Longtemps persécutés et marginalisés, ils forment la première minorité ethnique d'Europe, avec 10 millions d'individus, de l'Atlantique à l'Oural. Parmi eux, 6,5 millions vivent dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ils représentent 10% de la population en Slovaquie et en Roumanie. L'exclusion des Roms est une question épineuse du fait d'une forte revendication identitaire et traditionnelle les poussant à refuser parfois l'insertion dans nos sociétés. La situation économique des Roms est déplorable. «*Entre 60% et 80% des Roms de Hongrie en âge de travailler seraient sans emploi. Plus de 60% des Roms de Roumanie vivraient sous le seuil local de pauvreté [...]. 70% à 80% des Roms de France seraient bénéficiaires du revenu minimum d'insertion*» (Reyniers, 2005). Ce thème rejoint de nombreux autres thèmes transversaux du fait de l'urgence de la situation des Roms. Face à cela, la direction générale Emploi a mis en œuvre un projet de lutte contre les discriminations géré par l'association Gitanos et le Bureau européen d'information sur les Roms (ERIO). Un programme de formation pour les Roms existe depuis mai 2005. Un rapport de 2004 sur les Roms émet des recommandations en matière de logement, d'éducation, d'emploi et de santé : 2 200 000 euros ont été alloués à la Bulgarie dans le cadre du programme PHARE pour des projets en faveur des minorités défavorisées, 9 millions d'euros à des projets dans le domaine de la santé, de l'éducation et des services publics, mettant spécifiquement l'accent sur les Roms, 30 millions d'euros sont disponibles pour des projets ciblant les minorités ethniques. À cela s'est ajouté un programme de sensibilisation de l'opinion publique sur les Roms. Un important programme «*Décennie pour l'intégration des Roms*» est à signaler, initiative régionale visant à combler l'écart entre les Roms et les non-Roms, soutenue par la Banque mondiale, l'OSCE, l'Union européenne et l'Open Society Institute. Le conseil sur l'inclusion des Roms de juin 2009 conclut que la politique est très efficace lorsque les Roms eux-mêmes ou leurs représentants, et les autorités locales se mobilisent, ce qui fait de leur implication la priorité. En septembre 2008 a eu lieu le premier sommet européen sur les Roms et la deuxième aura lieu en avril 2010. Le but est de mettre en place une forte coordination et l'échange de bonnes pratiques. Il s'agit de les cibler sans pour autant les stigmatiser, une approche interculturelle doit permettre un rapprochement entre les Roms et les autres ethnies.

Le thème des **pensions**, traité en termes de soutenabilité des dépenses et de réformes des systèmes, est un thème relativement nouveau et qui a gagné fortement en importance à partir de 2006-2007 mais cette synthèse n'a pas pour objet l'analyse des systèmes de pension.

Thèmes qui évoluent fortement

Autour de la rupture de 2005-2006, des thèmes connaissent une forte inflexion de leur contenu : remaniement interne, réorientation, redéfinition de la notion.

Du logement à l'hébergement. On observe à travers les rapports que l'on passe de la problématique générale du logement aux problèmes plus spécifiques de l'hébergement et des sans-abri. Tout d'abord le problème du mal-logement est croissant en Europe. Aujourd'hui, le logement est redevenu un indicateur majeur de la pauvreté en conditions de vie, comme il l'était dans l'après-guerre. Le déficit global de logements, le décalage entre une offre de logements dont la qualité évolue vers le haut et une demande sociale dont la solvabilité ne cesse de baisser (dans les premiers rapports, logement et surendettement sont deux thèmes très liés) expliquent cette situation. La difficulté à trouver un logement croît pour les ménages à bas revenu à mesure que la pauvreté se déplace des campagnes vers les villes (en France, les grandes agglomérations sont les seules à voir un nombre croissant de pauvres alors que la tendance est à la baisse partout ailleurs sur le territoire). Le problème de l'offre décroissante de logements abordables a plusieurs origines. La «gentrification» (réinvestissement des quartiers populaires par les revenus moyens et élevés dans le centre-ville, lieu des emplois qualifiés) réduit l'offre de logements adaptés aux ménages modestes et fait monter les loyers. Le foncier est rare et cher dans les grandes agglomérations, ce qui limite la compensation par la construction dans le parc public. Enfin, souhaitant éradiquer les logements insalubres, les politiques publiques renforcent cette tendance par un cercle vicieux, puisque, en subventionnant la réhabilitation de ces logements précaires, elles contribuent à leur valorisation et font monter l'ensemble des loyers. Ainsi observe-t-on dans les rapports de 2002 à 2006 des programmes de développement urbain, des constructions de nouveaux logements (parfois sociaux), la destruction et la rénovation des logements insalubres. En 2005, notamment en raison de l'entrée des dix nouveaux pays, l'attention est portée sur l'équipement des logements («*material deprivation*»). Concernant l'hébergement, le droit au logement est difficile à définir dans un cadre européen du fait des différences historiques. La définition de l'hébergement varie selon les pays : les nouveaux pays ne comptent comme sans-abri que les gens vivant dans la rue, tandis qu'en France on compte tous les types d'hébergement provisoire (à l'hôtel, chez un tiers, par des associations...), au RU on y ajoute la dimension d'insécurité du domicile (pour les femmes victimes de violence). Le «sans-abrisme» est pris dès le début en charge dans les PAN/incl. En 2002-2004, c'est un des sous-thèmes du logement. À partir de 2006, l'attention se concentre sur ce problème et restreint le thème du logement au thème de l'hébergement. Puis, de 2007 à 2009, le logement devient un sous-thème réinjecté dans d'autres comme la pauvreté des enfants. Les politiques se spécialisent, se concentrent sur les sans-abri, ciblent les plus démunis, renonçant à une perspective globale de création de logements et d'aménagement à grande échelle. Un nouveau secteur se développe, appelé en France «le logement très social» (Ballain et Maurel, 2002), entre logement et hébergement traditionnels.

La protection sociale connaît une très forte inflexion dans son contenu à partir de 2006. De plus en plus résumée à l'«inclusion active», elle devient un thème dépendant du thème de l'emploi. À la faveur de la crise salariale des années 1980,

des pays à régime assurantiel ont pu importer des pratiques d'assistance, comme des revenus minimaux d'insertion sur l'exemple de l'«insertion» à la française (participation à la société). On constate dans les premiers rapports la fin de cette tendance. Plusieurs pays mettent en place des services sociaux ou réforment ces systèmes de protection, notamment contre le chômage de long terme, et les dix nouveaux pays commencent par évoquer ce type de politique. Mais les représentations collectives à l'échelle européenne à propos de cette solidarité ont évolué. L'opinion exprime de plus en plus ouvertement sa suspicion et croit en des effets pervers de la protection sociale : les minima sociaux seraient désincitatifs (trappe à inactivité), vu le nombre croissant d'allocataires (Paugam et Selz, 2005 : montée de l'explication de la pauvreté par la paresse). Les réformes des minima sociaux qui se font dans ce contexte de responsabilisation des exclus tendent à lier de plus en plus l'allocation minimale de ressources à une contrepartie d'entrée sur le marché du travail, ce qui «contractualise» la protection. L'inclusion active, thème principal du chapitre sur la protection sociale à partir de 2007, prend la forme d'un contrat individuel avec suivi et parcours guidé individualisé, d'une subvention des salaires (réductions de cotisations) et d'une rationalisation de l'accès aux services. Le caractère novateur de cette démarche est d'affirmer que trois piliers sont indispensables et indissociables : la garantie d'un revenu minimum adéquat (pour respecter la dignité humaine), l'accompagnement vers l'emploi et l'accès à des services de qualité (logement, garde d'enfant, santé). On peut citer l'exemple du RSA en France, emblématique de la mise sous condition de l'aide sociale à l'insertion sur le marché du travail. Bien que le volet insertion comme condition du bénéfice de l'aide soit présent dès la création du RMI, ce que l'on entend par «insertion» a changé. Il s'agissait dans le RMI d'une option d'aide presque pédagogique pour réintégrer les plus éloignés. Dans le RSA, l'idée de «contrat» fait du retour à l'emploi la condition de l'aide.

L'évolution ambiguë du thème de la santé est très intéressante. C'est d'abord une partie du chapitre sur l'inclusion, abordant le problème des inégalités sociales et territoriales, celui des groupes vulnérables et de leur handicap sanitaire, des facteurs de ces inégalités, et aussi de l'importance d'une bonne santé pour s'insérer dans la société, avoir une place, un emploi, un réseau. Il est promu en tête de chapitre en 2007, mais en perdant son importance comme biais d'insertion. Les sous-thèmes de réforme, dépenses budgétaires et soutenabilité, et financements efficaces prennent le pas. On s'éloigne de la thématique de la pauvreté et des mesures visant les vulnérables. Les soins de longue durée (LTC) prennent de l'importance jusqu'à devenir un chapitre entier en 2008, surtout en termes de soutenabilité (secteur concernant les personnes âgées qui explose avec les tendances démographiques). Les LTC sont un exemple de thème par lequel se développe la privatisation dans les pays à couverture universelle : c'est un thème nouveau, les gens sont moins habitués à ce que ces soins soient pris en charge par l'État, donc il est plus facile de faire admettre leur prise en charge par une assurance privée. On peut penser que c'est un biais d'entrée du secteur privé dans le domaine sanitaire.

L'éducation (et la formation), centrale dans la lutte contre l'exclusion multidimensionnelle, devient la troisième priorité citée en 2005 (quatrième en 2004). Les sous-thèmes ou préoccupations les plus cités sont ceux de l'abandon précoce de l'école (dès 2002), la formation tout au long de la vie (dès 2004), la «transition vers l'emploi» (pour les jeunes et les chômeurs, dès 2004), l'«égalité des chances», la e-inclusion (présentée dès 2002 comme une nouvelle segmentation de la population). Le sous-thème des inégalités d'éducation entre communautés dans les différents pays européens est restreint essentiellement au problème des enfants des Roms. L'illettrisme est aussi une priorité parfois (France 2005). On remarque que l'éducation concerne surtout le secondaire et la formation des adultes en vue d'améliorer sa position sociale ou de se sortir d'une mauvaise situation. Il est très peu fait état du problème de l'enseignement supérieur, sauf en 2006, quand la Finlande, la Hongrie et l'Irlande citent l'égalité des chances pour le supérieur. En 2007, le thème de l'éducation est réinjecté dans les chapitres «emploi» et «pauvreté des enfants» et ses sous-thèmes évoluent vers la nécessité d'employabilité et l'intervention précoce pour les enfants (une école avant le primaire).

Les thèmes de **l'immigration, des minorités ethniques et de la solidarité familiale** ont une évolution relativement proche dans le sens où ce sont deux thèmes importants de l'inclusion multidimensionnelle du début des rapports, et très proches de deux des nouvelles priorités européennes (Roms et pauvreté des enfants), par lesquels ils semblent se faire remplacer ou être réinjectés dans ces priorités. Cependant, on remarque que certains pays valorisant ces thèmes utilisent leur proximité aux priorités européennes pour continuer leurs politiques selon leur situation nationale. En dehors du thème des Roms, les sous-thèmes abordés dans le cadre de l'immigration sont bien souvent le problème des barrières linguistiques (mise en place de cours) et la lutte anti-discrimination (priorité en 2005 et suivie d'actions concrètes en 2007). Il est lui aussi de plus en plus lié au marché du travail. *La solidarité familiale* concerne essentiellement la réconciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. S'y ajoutent l'analyse des familles à risques – nombreuses ou monoparentales (2002-2004) –, la nécessité d'augmenter les places de garde d'enfant (surtout 2007-2009) et l'aide au rôle parental (2008). La «réconciliation» permet d'augmenter le travail des femmes et le revenu familial (les femmes seules sans travail complet, avec enfants, sont une population à risque très élevé et répandue) sans passer par une augmentation des transferts sociaux aux familles, ce qui est cohérent avec le nouveau référentiel. Cependant, des problèmes persistent : le manque d'offres de travail aux femmes en dehors des temps partiels et les inégalités de salaires.

Thèmes restés marginaux

Certains thèmes évoqués dès le début comme faisant partie intégrante de la notion d'inclusion multidimensionnelle restent cependant relativement marginaux dans les PNAI, peu suivis d'actions concrètes, à part dans quelques pays de façon ponctuelle et isolée. C'est le cas des *inégalités régionales et des transports*, des

autres biais d'inclusion socioculturelle et de *l'inégalité homme-femme* qui sont encore plus marginalisés à partir du succès de l'inclusion active.

Les disparités territoriales reflètent deux dimensions. C'est d'abord le problème des zones rurales, enclavées et désavantagées économiquement, socialement et culturellement, en termes d'accès aux services de santé, de transport, etc., ce qui concerne surtout des pays comme la Grèce, l'Irlande et les nouveaux pays. C'est aussi le problème de la ségrégation urbaine et des zones urbaines et quartiers défavorisés, ce qui concerne plutôt des pays comme la France et l'Allemagne. Avec l'entrée des dix nouveaux puis de la Bulgarie et de la Roumanie, une nouvelle dimension s'ajoute, celle des disparités régionales à l'échelle de l'Europe. Bien que ce soit un thème présent jusqu'à la fin, seuls quelques pays particulièrement concernés ont mis en place des politiques.

Selon la définition mise en avant dans les premiers rapports et héritée de la loi française, «*une personne est en situation de pauvreté lorsque ses ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elle est exclue des modes de vie minimaux acceptables dans le pays dans lequel elle vit*». Lutter contre nécessite donc de doter ces populations sensibles de ressources multidimensionnelles, c'est-à-dire leur permettre de partager la culture, faire du sport et avoir des loisirs, d'être informées et soutenues dans le cadre de la justice, de connaître leurs droits. Bien qu'ils soient reconnus tout de suite comme des biais d'insertion sociale, ils sont peu pris en charge dans des politiques concrètes. Ils restent cantonnés à des pays ayant cette définition de la pauvreté, comme la France (loi de 1998). Après la révision de Lisbonne, ils semblent ne plus correspondre à la logique d'inclusion active et de resserrement des dépenses.

Enfin, les inégalités entre les genres sont mises en avant par les rapports conjoints dès 2002 et, dès 2004, ils prônent la nécessité d'«*intégrer la dimension du genre dans les différentes problématiques*». De plus, la Commission fait de l'égalité des genres un thème transversal prioritaire. Et pourtant, si la reconnaissance fait l'unanimité, les actions concrètes sont peu développées et se limitent à certains pays familiers de cette problématique. Certaines questions de genre ont plus d'impact que d'autres : les pays interviennent *a minima* dans les domaines qui concernent les femmes (violences conjugales), plus que dans ceux où les hommes sont plus touchés (alcoolisme). Finalement, la lecture «*genrée*» est encore moins répandue dans les sphères où les hommes sont les principales victimes, et l'absence de cette lecture empêche toute politique ciblée et efficace de lutte contre.

Convergences et divergences entre pays de l'Union européenne sur la période 2002-2009

Est-ce que les choix de thèmes et de politiques d'un pays sont constants dans le temps? Peut-on résumer un type de réponse apporté par tel pays? Peut-on distinguer des groupes de pays à peu près constants partageant certains thèmes et/ou un type de réponses proches? Nous utiliserons principalement la typologie classique suivante : pays anglo-saxons (accès universel aux prestations financées par

l'impôt et ciblant les plus démunis), sociaux-démocrates (universalité adressée à tous : pays scandinaves et Pays-Bas), pays d'Europe continentale au régime assurantiel ou bismarckien (Allemagne, Autriche, France, Belgique, Luxembourg), pays du Sud avec un système de protection sociale moins développé (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) et les nouveaux États membres. Ceux-ci connaissent en fait aujourd'hui une répartition dans les groupes préexistants : la Hongrie et la République tchèque se distinguent avec des politiques souvent proches des pays continentaux ou sociaux-démocrates, les autres semblent plutôt suivre les libéraux du Sud ou les anglo-saxons. Par manque de données nous n'analyserons pas la Bulgarie et la Roumanie. Notons que les sources de cette partie sont les fiches pays et les bonnes pratiques. Donc il y a déjà un travail de tri par les pays, qui présentent leurs politiques par rapport au « cadrage », aux recommandations de la Commission et selon leur succès ou non. Il y a ensuite le tri effectué par les rédacteurs du rapport. Notre analyse se fonde donc sur des sources non exhaustives. Cependant, on ne cherche pas ici l'exhaustivité mais la hiérarchisation implicite que fait un pays parmi des thèmes, le choix de société quant aux priorités et aux réponses, et la cohérence ou non de ces choix par rapport aux recommandations.

Analyse des convergences entre pays par thèmes

On constate une relative stabilité des thèmes mis en priorité entre 2002 et 2004, puis entre 2006 et 2009, deux périodes relativement homogènes en termes de choix des thèmes par les pays. Il est difficile de trouver dans l'analyse des thèmes par pays une correspondance avec la typologie classique, notamment du fait que les thèmes sont en partie recommandés par la Commission et donc la plupart du temps adoptés par tous. Cependant, on peut trouver certains thèmes qui, bien que partagés par la majorité des pays, sont plus typiques de certains groupes de pays (tableau 1).

Tableau 1

Distribution des thèmes de prédilection par groupe de pays

	Thèmes
Tous les pays	Emploi, santé, protection sociale, éducation (priorité par la Commission européenne)
Pays scandinaves et continentaux	Santé, soutenabilité du système (1), logement et sans-abrisme (2), insertion culturelle et sportive
Pays continentaux, anglo-saxons et du Sud	Roms, migrations et minorités, éducation, cohésion familiale et protection sociale (4)
Pays sociaux-démocrates	Inégalités de genre (condition des femmes sur le marché du travail), transmission intergénérationnelle et enfant (comme groupe social) (5)

(1) AT, BE, FR, DE, Pays-Bas et les pays comme le Danemark et la Suède.

(2) AT, BE, FR, LU et Suède et Danemark. Il faut également noter l'exception du UK.

(3) FR, BE et Suède.

(4) On ne les trouve dans la fiche d'aucun pays scandinave (en raison du bon niveau de ces domaines dans les pays sociaux-démocrates et de la faiblesse de l'immigration).

(5) Cette perspective remplace l'approche en termes de pauvreté de la famille et de cohésion familiale, plus typiques des autres groupes de pays. Ils seraient les initiateurs de cette priorité européenne.

Pour certains thèmes, il est impossible de dégager une cohérence avec la typologie, car ils concernent des pays particuliers issus de toutes les catégories – isolés de leur groupe habituel. Ces thèmes sont choisis par les pays pour des raisons liées à leur situation singulière, leur histoire, leur tradition, leur culture, leur géographie et leur choix de société. C'est le cas de la cohésion régionale (taille du pays, forte disparité centre/périphérie, niveau de ruralité, etc.), de l'endettement (Pays-Bas, Irlande et Italie), de l'immigration, le choix parmi les groupes vulnérables. Ainsi l'Allemagne favorise les mesures pour les personnes handicapées, la Grèce pour les personnes âgées, la France pour les immigrés, le Danemark pour les femmes. De même pour les nouveaux pays : le thème typique est celui de l'insertion des Roms. Notons qu'un même thème choisi par deux pays ne signifie pas qu'il y a le même problème : les violences conjugales sont traitées à la fois par le Danemark et les pays méditerranéens. Or au Danemark c'est surtout en raison d'un très fort mouvement féministe. Pour la solidarité familiale il est aussi difficile de conclure. Récurrente dans les pays latins (dont la France) et l'Autriche, il semblerait qu'elle soit liée à une tradition nationale de protection de la famille.

On en déduit qu'il existe en gros deux groupes de thèmes : ceux qui sont clairement issus des recommandations de l'Europe selon les priorités, parfois initiés par un pays, et ceux qui sont liés à une histoire nationale singulière, pris en charge malgré les recommandations. Les pays réinjectent leurs thèmes favoris dans les priorités européennes : la solidarité familiale est traitée à partir de 2007 dans la lutte contre la pauvreté des enfants ; l'éducation, devenue marginale après 2006 en termes de chapitre consacré, est en fait toujours traitée dans les mêmes pays mais à l'intérieur de la lutte contre la pauvreté des enfants ; le genre (France, Finlande) devient sous-thème de l'exclusion des enfants.

Analyse des convergences par pays et dans le temps

Y a-t-il une constance du choix des thèmes prioritaires dans les pays et dans le temps ? Quel est l'effet de la rupture de 2005 sur ce choix ? Quelle influence ont eu les recommandations sur les choix nationaux ? Discerne-t-on des pays « leaders » ? Quels pays ont commencé à présenter des thèmes issus des priorités européennes et quels pays continuent de présenter des thèmes nationaux ? Nous récapitulons rapidement les tendances observées à travers les fiches pays dans le tableau suivant, tout en se souvenant que cela ne reflète pas exactement les politiques mises en place, mais ce qu'ils ont bien voulu mettre en avant à la Commission. Il n'est pas rare qu'un pays « vende » à Bruxelles la dernière réforme du gouvernement, qui se retrouve de fait dans les « bonnes pratiques », alors que de nombreuses autres continuent d'être mises en œuvre. Citons l'exemple du RSA en France. Il y a un effet d'« affichage » qui relativise les résultats suivants, et qui en fait le reflet de ce qui semble « bon de montrer » à la Commission et non des politiques effectives.

Tableau 2

Tendances évolutives des thèmes par groupe de pays

	Pays	Groupes d'appartenance
Pays aux thèmes relativement stables	Autriche, Luxembourg (malgré enrichissement relatif), Espagne, Portugal	Continentaux et sud
Pays connaissant un basculement important	Estonie, Lituanie, Lettonie (et Chypre et Slovaquie dans une moindre mesure) (1)	Nouveaux pays entrants
Pays connaissant un/des remaniements partiels autour de 2006 (souvent en faveur de l'emploi)	Belgique, Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Grèce, République tchèque, Hongrie (2)	Issus de toutes les catégories
Pays dont les sous-thèmes sont réorientés	Allemagne, France (Chypre, Slovaquie dans une moindre mesure) (3)	Continentaux

(1) La majorité des nouveaux pays annoncent en 2005 de nombreuses priorités contre l'exclusion multidimensionnelle (protection sociale, éducation, logement, langues des minorités, etc.), réduites à l'emploi à partir de 2006 ou 2009 (Chypre et la Slovaquie dans une moindre mesure). Peut-être est-ce parce qu'ils n'ont ni les structures, ni une solide histoire de protection sociale, ni la croissance nécessaire pour de telles dépenses ?

(2) La Belgique voit la disparition des politiques culturelles, de loisir, etc., et l'apparition de la lutte contre la pauvreté des enfants en 2007, sous impulsion européenne. Elle s'accorde en 2007. Le Danemark garde les grands thèmes mais toutes les mesures d'inclusion sociale en plus se restreignent à quelques priorités et la large population visée par les politiques universelles se restreint par ciblage des plus démunis (le logement disparaît après 2006). La République tchèque et l'Irlande connaissent un recentrement après 2007 sur les priorités (activation et pauvreté des enfants). Le Royaume-Uni fonctionne par objectif à remplir, ce qui explique les variations de thèmes. En Hongrie, on assiste plutôt à un enrichissement en 2006-2007 des thèmes abordés vers une forte inclusion sociale multidimensionnelle (logement, famille, éducation, Roms, disparités régionales, etc.).

(3) La France et l'Allemagne affichent une certaine stabilité des thèmes (ex. : jeunes, villes, logement) mais semblent axer de plus en plus leurs sous-thèmes sur un marché du travail inclusif et sur la soutenabilité du système de santé. En Allemagne les thèmes d'immigration, de discrimination et de handicap sont traités à partir de 2007 sous l'angle de l'intégration sur le marché du travail, et l'intérêt pour la famille est reporté sous l'angle de la lutte contre la pauvreté de l'enfant.

Y a-t-il des pays « leaders » en fonction du thème et de l'époque ? Pour cela, nous regardons l'évolution par pays et si un thème est présent avant de devenir une priorité européenne. Nous avons bien conscience de la relativité des résultats obtenus, mais cela donne une idée. Nous remarquons cependant que les pays initiateurs des priorités européennes successives sont très souvent les pays dits « sociaux-démocrates » (Pays-Bas, Danemark et Suède) ou les pays continentaux (surtout France et Belgique), moins souvent le Royaume-Uni, et jamais les pays libéraux du sud. Au début des politiques d'inclusion la Belgique, la France et la Suède innoveront en matière de mesures d'insertion culturelle et sportive (tickets gratuits, activités, etc.) ; la France, la Belgique et le Danemark en matière de logement ; la Belgique avec les mesures d'économie sociale ; la France et l'Allemagne en matière d'immigration (luttres anti-discrimination de 2004) ; les Pays-Bas avec les premières mesures effectives contre le surendettement en 2004 ; le Danemark puis la France en ce qui concerne les sans-abri ; l'Autriche avec les mesures concernant les LTC en 2005. Les Pays-Bas, avec la création des pouponnières (2004), et le Danemark sont les initiateurs du thème de la pauvreté des enfants et de la transmission intergénérationnelle qui devient ensuite la priorité européenne d'inclusion sociale (le Royaume-Uni était le premier à lutter contre l'exclusion des enfants, avec des objectifs quan-

titatifs dès 1999 mais visant surtout la situation socio-économique de la famille). Ils sont aussi les initiateurs de l'inclusion active remplaçant les minima sociaux, avec leur «activation des politiques sur le marché du travail» en 2002, avec la Belgique en ce qui concerne les incitations fiscales pour rendre l'emploi plus attractif. Enfin, en ce qui concerne les Roms, la Hongrie met en œuvre des politiques dès 2005, cela s'explique par l'urgence qu'elle rencontre dans ce domaine. Parmi ces pays initiateurs ou innovateurs, on en retient trois en particulier, agissant sur deux périodes distinctes : la France sur la période 2002-2004 et le Danemark et les Pays-Bas à partir de 2005.

Certains pays ont-ils choisi leur priorité sous influence des recommandations européennes ? Nous avons observé quels pays adoptaient tardivement des thèmes classés priorités européennes, montrant ainsi qu'ils ne faisaient pas partie de leurs politiques traditionnelles mais étaient bien issus d'une influence européenne. Notons que cela dépend des thèmes, ce ne sont pas toujours les mêmes pays qui ont repris un thème européen. En ce qui concerne l'inclusion active, quasiment tous les pays (non initiateurs en la matière) la reprennent à partir de 2006 (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Portugal) et 2007-2008 pour certains (France, Finlande, Lituanie, etc.). Les LTC sont aussi un thème repris par tous à partir de 2007. En 2005, lorsque l'éducation est promue troisième priorité européenne, des politiques éducatives apparaissent dans des pays qui n'avaient pas encore cité ce thème comme priorité : Espagne, Royaume-Uni, Portugal, Italie, Grèce, Lettonie, Chypre, Slovaquie, Malte. De même, en 2007, le thème de la pauvreté des enfants apparaît dans des pays pour la première fois : Irlande, Luxembourg, République tchèque, Slovaquie, etc. De façon générale, parmi les pays qui connaissent un changement dans leur priorité autour de 2006, les plus souvent repérés sont des pays du Sud et des nouveaux pays (Irlande, Espagne, Italie, Grèce, République tchèque, Estonie, Slovaquie, Lettonie, etc.). La MOC a peut-être une certaine influence positive sur les pays avec de faibles politiques sociales : en collant aux priorités européennes, ceux-ci améliorent leurs politiques d'inclusion. Les nouveaux pays (sans tradition «nationale» de protection sociale à l'occidentale) montrent moins de «résistances nationales». Relevons l'exception du thème de soutenabilité des systèmes sociaux, dont les réformes concernent logiquement plutôt les autres catégories (continentaux et sociaux-démocrates) ayant de fortes dépenses budgétaires. Le changement de thèmes prioritaires peut être aussi dû à un changement de majorité : la République tchèque et l'Estonie, en 2006-2007, passent à une majorité conservatrice et libérale, au contraire le Luxembourg, en 2004, voit la montée des socialistes au Parlement devenant second parti dans une coalition avec les chrétiens-démocrates, et un enrichissement de la politique sociale.

Quels pays continuent de présenter des thèmes plus nationaux ? Entre «résistance» et adaptation. Le terme de *résistance* est pris non dans un sens agonistique, mais sociologique de «résistance nationale à une acculturation». Les résistances sont plus ou moins fortes. Pour les observer, nous regardons si certains pays

conservent leur « originalité » nationale sur la période : s'ils adaptent leurs sous-thèmes aux priorités européennes, tout en conservant leurs thèmes de prédilection, ou s'ils adaptent une priorité européenne à leurs nécessités nationales, ce qui consiste en une *récupération* d'un « thème à la mode », dans lequel ils traitent en fait ce qu'ils ont toujours traité. Ils font passer au prisme des priorités européennes « leurs » thèmes faisant preuve d'une certaine indépendance dans les politiques d'inclusion. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la Belgique *adaptent* leurs sous-thèmes en les réorientant vers l'emploi et la pauvreté des enfants. Ainsi l'Allemagne maintient-elle ses politiques en faveur des immigrés et de la famille (réconciliation de la vie professionnelle et familiale) au travers de la réintégration des immigrés sur le marché du travail par l'employabilité et de la lutte contre la pauvreté des enfants (gardes d'enfant). La France et l'Autriche *utilisent* plutôt des priorités européennes proches pour continuer les leurs : la solidarité familiale perdue en Autriche à travers la pauvreté des enfants. Ce thème ne correspond pas à l'approche française de la pauvreté et continue d'être traité en France sous la forme de la pauvreté des familles (allocations familiales...) et des jeunes (emploi...). « *La MOC inclusion n'a pas provoqué d'inflexions significatives de la politique française de lutte contre les exclusions ; ses préconisations ont tout au plus rejoint des préoccupations nationales émergentes* » (rapport de l'IGAS 2006). Les pays scandinaves, très attachés à l'égalité des sexes (questions des salaires, de la violence conjugale, des femmes sur le marché du travail), semblent les seuls à mettre en œuvre des actions concrètes, malgré tout. Notons que le thème de « réconciliation de la vie professionnelle et familiale » est traité dans la cause des femmes et des enfants dans ces pays, alors qu'il est traité comme pauvreté de la famille en France, Autriche, Italie. Enfin, la Hongrie mène des politiques sur des thèmes plus nationaux liés à sa situation, en plus de son acceptation des priorités. Ces pays sont majoritairement continentaux et sociaux-démocrates, contrairement aux pays plus « influençables ».

Analyse des convergences et divergences en termes de type de politique

Quels pays ont commencé à présenter des types de politique « recommandés » et quels pays continuent d'agir avec les mêmes méthodes nationales ? On peut facilement appliquer la typologie classique des pays. Nous analysons ici plusieurs types de mesures contre l'exclusion et comparons leur fréquence dans les pays et sur la période : politique multidimensionnelle, universelle, politiques passives ou actives, investissement public/privé. Cette analyse se fonde sur ce que les pays ont bien voulu mettre en valeur et ce qu'en a retenu la Commission, ce qui entre dans les « cases » des rapports nationaux. Il arrive que certains affichent un « recentrage des politiques », sans pour autant abandonner toute politique multidimensionnelle. Mais, puisque certains continuent d'afficher ce type de politique, on peut en déduire qu'ils continuent de la valoriser plus que d'autres...

Tableau 3

Types de politiques entreprises, maintenues ou abandonnées selon les pays

Type de politique	Pays qui la conservent (ou l'adoptent)	Pays qui la restreignent	Au profit de quelle politique ?
Politique multidimensionnelle	AT, FR, DE, FI, SE et UK + Pologne et Hongrie (1)	DK, ES, BE	Activation centrée sur le marché du travail
Politique universelle	DE, FR, NL, BE, PT, HU (2)	DK, SE, FI, UK (3)	Ciblée sur une population à risque très élevé
Politique « passive » de protection (transfert)	NL, SE et UK, IE, IT, ES (modérément) (4)	FR, DK, FI, DE, dans une moindre mesure CZ, Slov., États baltes (5)	« Active » (incitation, création d'emploi)

(1) Pays continentaux et certains scandinaves et UK (avec une inflexion du *welfare* vers le « *Workfare* »). En Pologne les politiques sociales non tournées vers l'emploi continuent après 2007 mais ciblées sur un ou deux thèmes (zones rurales, logement social). La Hongrie accentue les politiques multidimensionnelles. La plupart des nouveaux pays n'ont pas le temps de mener une politique multidimensionnelle, annoncée en 2005, car arrivent au moment des recommandations de restriction de priorités et du changement de référentiel (Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre, Slovaquie, etc.).

(2) Ces pays continentaux à régime d'assistance ou sociaux-démocrates qui ont toujours eu une politique sociale assez large (sans pour autant parler d'universalité) la maintiennent malgré un recentrage sur les populations à risque. Dans certains de ces pays originellement bismarckiens se met en place un double système de protection sociale (France), à la fois reposant sur le travail (régime assurantiel) et sur la solidarité nationale visant les plus démunis (régime d'assistance).

(3) Pays scandinaves ou sociaux-démocrates partis d'un système *beveridgien* reposant sur l'universalité. Cela remet en question le principe même de ces régimes. Remarque : les pays ayant toujours eu une politique ciblant uniquement les plus démunis, selon un régime d'assistance minimale, continuent de cibler les vulnérables peut-être encore plus étroitement (LU, IT, EL, Estonie, Lituanie, etc.), principalement des pays libéraux du Sud et les nouveaux entrants. On observe un mouvement général vers plus de ciblage politique, vers une politique dite « de rattrapage », tentant de rétablir un minimum de dignité pour les plus démunis, politique prenant le contre-pied de l'ancien référentiel d'universalité.

(4) Des pays sociaux-démocrates (NL, SE) et UK ayant eu une politique d'activation précoce ont maintenu une protection importante. Une devise de l'approche anglaise pourrait résumer cette dualité fructueuse : « *work for those who can, support for those who cannot* ». Parmi ceux qui n'avaient pas ce type de protection : certains pays du Sud ont vu s'améliorer les deux types de politique (ES, IT), d'autres ont des politiques actives et passives faibles (PT, EL).

(5) Après la rupture de 2005 des pays continentaux et sociaux-démocrates qui avaient une forte protection sociale semblent favoriser l'activation par rapport à la protection. Enfin, les nouveaux entrants ont tenté parfois des politiques passives (revenus minimaux) jusqu'en 2007 avant de se limiter à l'activation.

La gouvernance : influences croisées entre préconisations européennes et pratiques nationales

Depuis la mise en place de la MOC, un certain type de gouvernance s'est répandu en Europe, soit à l'initiative de certains pays, soit sur recommandation de Bruxelles. Quel est l'impact de certaines pratiques nationales sur le mode de gouvernance préconisé et sur les autres États membres ? La MOC a-t-elle permis de généraliser un modèle européen de gouvernance des politiques sociales ? Nous évaluons les trois types d'outils de gouvernance en cherchant chaque fois le sens des influences. On remarque que le vocabulaire et les outils de la MOC viennent de la gouvernance d'entreprise : « gestion par objectif », « contrôle des pairs », « auto-évaluation », passés à l'administration d'État sous le nom de *New Public Management*. De façon générale, le recours aux outils, et donc la quantité d'informations disponibles dans les rapports sur la gouvernance, augmente fortement avec le passage à une « MOC rationalisée » après la refonte de 2005.

Les outils théoriques et empiriques

Quoique ces instruments d'évaluation fassent l'objet de recommandations par la Commission plus tardivement que les outils politiques, on observe une amélioration des différentes méthodes employées. Cette rationalisation a pour but d'améliorer l'efficacité des politiques, dans un contexte de généralisation d'une culture de la performance et de l'évaluation.

L'évaluation ex-post est la première développée bien qu'elle n'apparaisse vraiment qu'après 2005. Malgré les recommandations elle a lieu en général annuellement. Si en 2006 le rapport conjoint note un progrès, le manque de données est un obstacle. La grande variété d'indicateurs de pauvreté dans un pays et à travers l'Europe est un problème. Évaluer et comparer à l'échelle européenne nécessite une certaine homogénéité d'indicateurs. L'autre obstacle est le manque d'objectifs quantifiés définis par les États membres permettant de comparer le résultat à l'objectif, condition d'une évaluation sérieuse. Les pays sont aussi confrontés à un manque de sources et données statistiques récupérées (quand la statistique est encore peu développée) et à un manque de séries statistiques longues sur panel. Dans certains pays les indicateurs sont indisponibles. On observe en 2008 de réels progrès en termes d'analyse quantitative des résultats dans la plupart des pays. Il semble évident que son importance croît avec l'importance donnée aux «*evidence-based policies*», fondées sur les résultats empiriques observés et mesurés par la statistique.

Le monitoring est le suivi continu et la transparence de la mise en œuvre, le contrôle des responsables et la surveillance du bon déroulement du projet. Il apparaît à peu près en même temps que l'évaluation *ex-post* : il nécessite une évaluation *ex-post*, mais régulière et en continu, afin de suivre le projet «*au présent*», des indicateurs des résultats de politiques (*outcomes*) clairs et des objectifs chiffrés. En 2007, le rapport réserve au monitoring un passage plus important et donne l'exemple de bonne pratique (Royaume-Uni). Il utilise les indicateurs nationaux et locaux pour construire et suivre le processus puis évaluer les résultats par rapport aux objectifs, puis les indicateurs européens pour comparer sa performance aux autres quant aux priorités européennes. La Commission recommande cette technique, le principe s'étend après 2008. Il existe deux systèmes de monitoring : des *indicator sets* qui fournissent des informations quantitatives sur les ressources et les résultats (évaluation *ex-post*) et un système fournissant des informations sur la mise en œuvre et la description des mesures. Malgré les progrès, le problème reste que les pays n'actualisent pas constamment mais seulement annuellement, se contentant d'une évaluation *ex-post* ponctuelle. Un autre enjeu pour l'avenir est cité en 2009 : il manque des indicateurs de court terme. Il faut aussi investir davantage dans l'analyse statistique afin de rendre disponibles plus rapidement des indicateurs. En effet, avec la crise de 2007-2008, les indicateurs devenus disponibles en retard ne sont plus pertinents lorsque la conjoncture s'est inversée, ce qui pose un problème pour le suivi et l'évaluation constante des politiques.

L'évaluation ex-ante, c'est-à-dire l'estimation de l'impact d'une intervention politique sur tel domaine, reste très fragmentaire et pose réellement problème. Elle devrait faire partie intégrante du processus de rédaction des plans et du processus de monitoring, et pourtant peu de pays l'utilisent. Remarquons qu'elle utilise des instruments statistiques et économétriques (tests) beaucoup plus évolués, nécessitant un fort investissement en termes de structures spécialisées et de capital humain. En 2007, le rapport déplore son trop faible développement, alors que les autres méthodes ont clairement progressé. Le seul moment où quelque chose comme une estimation est faite est en fin de cycle, avec l'évaluation *ex-post* des résultats des politiques et les conseils des experts pour le prochain PNAI.

Le genre doit devenir un outil, une grille de lecture, un mode de penser la pauvreté, une perspective théorique. Il faut passer l'ensemble du problème de la pauvreté au prisme des discriminations sexuelles. Pour cela, le rapport 2006 préconise de développer les estimations de l'impact du genre sur la pauvreté. Malgré les recommandations, en 2007, même si tous les pays ont conscience de l'importance du genre, seule une poignée s'efforce d'adopter une approche cohérente fondée sur le genre dans tous leurs objectifs. Les autres l'utilisent en général de façon très partielle, par exemple uniquement sur certains thèmes comme l'intégration des femmes sur le marché du travail, les enfants ou les immigrés. On commence seulement à « dés-agrégier » certains groupes cibles selon la variable « genre ». De même, en 2009, de nombreux États le prennent en compte dans leurs mesures (violence conjugale, éducation, marché du travail), mais rien ne prouve la spécificité de ces mesures, peu d'entre elles ciblent spécifiquement cela. L'égalité des salaires et le problème des femmes dans l'hébergement sont encore très peu visés. Bien que de nombreuses mesures bénéficient aux femmes, elles ne sont pas analysées selon une perspective genrée et ne proclament pas avoir pour but spécifiquement l'égalité. En outre, elles ne sont jamais du côté de l'homme. Tant que l'approche est partielle c'est que le genre n'est pas devenu un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les outils politiques et administratifs

Jusqu'en 2005, ce sont les seuls outils qui font l'objet d'un chapitre dans les rapports conjoints : la mobilisation de tous les acteurs, y compris ceux de la société civile, la coordination entre administrations, la coordination à tous les niveaux.

La mobilisation des acteurs, surtout ceux de la société civile (ONG, partenaires sociaux, personnes en situation de pauvreté), est préconisée dès 2002 par la Commission pour l'élaboration et la mise en œuvre. La plupart des pays consultent alors des ONG pour l'élaboration du Plan d'action national¹ (PAN), mais l'impact de la consultation est limité et aucun ne fait appel à elles pour la mise en œuvre. Dès 2004, la consultation prend la forme de forums et séminaires faisant participer tous les acteurs. Les ONG servent à la prévention et veillent aux droits, les partenaires

1. On parle en France de PNAI.

sociaux participent souvent aux comités de rédaction, et certains pays essaient de sensibiliser le public et les entreprises à ces problématiques (France, Danemark, Suède, Italie, etc.). En 2006, les dix nouveaux membres mettent en place des mécanismes pour faire participer la société civile. On enregistre un certain nombre de progrès à partir de 2007 concernant la coordination entre les administrations et les ONG, les partenaires sociaux et parfois des prestataires de services sociaux. Cependant, le problème est plus aigu quant à la participation des personnes en situation de pauvreté. Les sociologues savent de longue date la difficulté qu'ont les «exclus», de par leur condition, à s'organiser et à s'exprimer. Ils cumulent des handicaps de sociabilité, de non-syndicalisation (chômeurs, RMIstes en France, etc.), et donc de «désaffiliation» sociale complète selon Castel (1995), sans abri, sans travail et sans accroche sociale. À cela s'ajoutent le manque d'homogénéité du groupe, la honte de leur situation, le manque de légitimité (culpabilisation). Enfin, peut-être que l'individualisation des parcours et des situations (présente au travail, comme dans les réformes de protection) tend à casser un éventuel rapprochement entre eux. Sur ces constats sociologiques, l'UE se veut une tribune pour ces catégories et recommande aux pays membres de veiller à leur participation. Et celle-ci s'améliore dans plusieurs pays sous l'impulsion européenne (rapport 2006). En 2007, de nouvelles méthodes s'élaborent pour recueillir les opinions en plus des forums existants : l'Autriche innove avec la circulation d'un questionnaire. En 2009, un nouveau problème émerge : la *qualité* de la participation. Seuls le Royaume-Uni et l'Autriche ont instauré des standards de qualité, ce qui devient une recommandation européenne.

La coordination horizontale préconisée par Bruxelles dès 2002 est, à l'origine, une innovation française, comme le note le rapport 2006 de l'IGAS. Elle provient de la mise en place d'un comité interministériel (regroupant les missions relatives au logement, à l'emploi, aux affaires sociales, à la culture, etc.) cohérent avec l'approche multidimensionnelle de la loi contre l'exclusion sociale de 1998. Ce mode de gouvernance est ensuite préconisé par l'UE et, aujourd'hui, tous les États membres ou presque conçoivent la lutte pour l'inclusion de façon multidimensionnelle et ont mis en place des comités, des commissions, des groupes de travail interministériels. La présidence française de 2000 a influencé la conception de la lutte et son organisation en Europe, mais en retour la France a été influencée par l'évolution de ce type de gouvernance préconisée par l'UE, en étendant encore la coordination horizontale aux ONG par exemple. Cela permet le *mainstreaming* de la question de la pauvreté dans toutes les administrations. Le *mainstreaming* devenant une priorité européenne, la coordination est de plus en plus recommandée. En 2004, l'Irlande et le Danemark mettent en place des protocoles d'ententes interministérielles et, en 2005, c'est au tour des dix nouveaux entrants. Pour améliorer le *mainstreaming* dans les administrations, la Belgique y installe des «médiateurs» dans les dix branches de l'administration fédérale concernées par l'inclusion, pour sensibiliser à cette question toute la hiérarchie et permettre un rapprochement des actions.

La coordination verticale, entre autorités nationales, locales et régionales, devient nécessaire avec le phénomène de décentralisation des politiques sociales en Europe (protection contre le chômage, gestion des transferts, etc., sont déléguées aux autorités territoriales). L'intégration verticale et plus généralement les relations verticales proviennent à l'origine des pays à communautés locales fortes : les pays fédéraux (Belgique, Allemagne, Autriche), les pays à structure régionalisée (Espagne, Royaume-Uni) ou les pays décentralisés (la Scandinavie et plus récemment la France) ont essayé d'intégrer les contributions régionales et locales. Les pays fédéraux et régionalisés développent le dialogue avec l'État à l'échelon régional (ou du *Länder*), la Suède et la France le partenariat à l'échelon local. La MOC interroge ces relations, pousse à les approfondir dans les pays où elles existent et étend la pratique aux autres. En outre, les plans d'action de développement régional et local encouragent le *mainstreaming* (République tchèque, Estonie, Belgique). Mais le rapport 2009 note que « *malgré les progrès, il reste un écart entre les rôles que les autorités régionales et locales ont en matière d'inclusion sociale et leur participation [involvement] au PAN* ». Leur consultation est répandue mais pas systématique. Vu l'ampleur croissante de leurs compétences sociales, leur participation est encore trop marginale. Cela rejoint le problème du monitoring : il est organisé à un niveau national, agrégé, alors que les compétences reviennent aux régions, qui du coup manquent de moyens d'évaluation et d'efficacité. Seuls de rares systèmes d'évaluation locale ont été mis en place et récompensent les régions ayant rempli les objectifs nationaux. On note que s'organise, à l'aide du Fonds social européen (FSE), une extension de la notion de coordination verticale et horizontale : le FSE travaille avec les États membres et leurs régions pour une coopération transnationale et interrégionale.

Le *mainstreaming* concerne en fait tous les degrés de gouvernance : la mobilisation des parties prenantes, des ONG, du public, mais aussi des administrations et autorités locales. Certains pays ont mis en place des mesures permettant un *mainstreaming* (2009) au niveau national et régional et la coordination horizontale entre les deux. Pourtant le *mainstreaming* est plus ou moins développé en fonction du thème : il y a une certaine cohérence entre le caractère prioritaire du thème et l'importance du *mainstreaming* qu'on lui consacre dans le pays. Il en reflète le niveau de priorité nationale et européen. Ainsi la pauvreté des enfants fait-elle l'objet d'un important *mainstreaming*. Enfin, le *mainstreaming* est souvent pris en charge et recommandé par le FSE.

Les outils financiers : FSE et FEDER

Le Fonds social européen est à l'origine le principal instrument de financement de l'UE par lequel elle traduit sa politique stratégique pour l'emploi en actions concrètes (ce qui est différent de l'exclusion sociale), c'est-à-dire prévenir et lutter contre le chômage pour empêcher l'éviction de certains du marché du travail. L'objectif premier des allocations du FSE est de soutenir la création d'emplois dans l'UE. Il s'agit de créer plus d'emplois et de meilleure qualité en cofinçant des pro-

jets locaux, régionaux et nationaux qui améliorent les niveaux d'emploi, leur qualité et l'inclusion sur le marché du travail dans les États membres et dans leurs régions. Ses objectifs premiers sont la compétitivité et la croissance, puis la cohésion économique et sociale par le biais de l'emploi. Il fonctionne par redistribution, c'est-à-dire que tous les États ne se voient pas verser la même somme. Ainsi, dans certains pays, les fonds versés représentent la quasi-totalité des dépenses publiques (il est plus important en Espagne, au Portugal, en Irlande et dans les dix nouveaux) alors qu'ils en représentent une part résiduelle dans des pays à fortes dépenses comme l'Allemagne ou la France.

Le FSE connaît une réorientation et une augmentation de son rôle auprès des États membres avec la rédaction de son programme pour 2007-2013. Sa devise devient alors «*investir dans les personnes*». Cette idée ainsi que l'association des termes économique (investir) et subjectiviste (personne) sont complètement cohérentes avec le changement de référentiel évoqué ci-dessus (responsabilisation, individualisation, employabilité et productivité). Son programme est l'amélioration du capital humain ; l'amélioration de l'accès à l'emploi et l'insertion durable ; l'amélioration de l'inclusion sociale des moins favorisés. Le FSE est donc entré sur la scène de l'inclusion sociale par le biais de l'emploi. Il adopte de nouveaux objectifs (rapport 2006) en plus de l'emploi : il est cité par la Grèce pour la modernisation des structures sociales, par le Portugal pour la santé et la e-inclusion, l'égalité des genres. Les tendances relevées dans les rapports correspondent. Cette tendance du FSE vers l'inclusion explique son apparition progressive et son importance croissante dans les rapports conjoints sur l'inclusion sociale à partir de 2006, contrairement au Fonds européen de développement régional (FEDER) et l'analyse de son rôle de plus en plus détaillée.

Il y a une convergence, une cohérence de plus en plus forte entre les priorités européennes des rapports et les biais d'action du FSE. En outre, les rapports recommandent d'approfondir la relation. Alors qu'en 2002 le FSE est à peine évoqué, il est cité par certains PAN en 2004, en ce qui concerne l'initiative communautaire anti-discrimination (EQUAL). Mais le rapport note que «*dans de nombreux États il y a encore peu de preuve de l'existence d'un lien direct entre les priorités des PAN et les dépenses du FSE*». En 2006 (premier rapport avec un chapitre conséquent sur le FSE), la plupart des pays commencent à exposer des projets spécifiques financés par le FSE, mais la participation du FEDER est encore très marginalement évoquée (seulement pour certaines régions rurales défavorisées et zones urbaines de privation). En 2007, il est fait état d'une réelle amélioration de la coordination entre priorités et financement du FSE, avec un accent plus fort mis sur l'emploi. Pour la première fois en 2008, le rapport consacre une partie du chapitre sur le FSE à l'intégration de la dimension sociale dans le programme 2007-2013. On remarque cependant que la réorientation du FSE s'accompagne d'une restriction de la définition d'«*inclusion sociale*» aux groupes les plus vulnérables et aux priorités européennes d'alors (employabilité, économie sociale, réformes du système de santé et de protection, lutte contre la discrimination, etc.). De même, les pays où il représente la plus grosse part des dépenses publiques pour l'inclusion sociale sont

les pays en général sans tradition de protection sociale et aux politiques tournées vers l'emploi.

S'il est possible de noter une convergence d'objectifs, il est plus difficile de comprendre le sens de l'influence. Est-ce que le fait de faire participer le FSE a soumis les politiques d'inclusion à rejoindre ses objectifs à lui (afin de justifier le financement attribué)? Est-ce que pour lever de nouvelles ressources, les pays « collent » intentionnellement aux objectifs du FSE? Ou est-ce que c'est la façon de concevoir l'exclusion par tous qui a changé et qui se prête maintenant parfaitement à la stratégie du FSE? Il semble évident qu'il y ait au moins eu un *ajustement* (des uns sur les autres ou mutuel) entre les objectifs du FSE et les priorités des pays membres. Mais, étant donné que le FSE a pour objectif initial l'emploi et la croissance, il semble plus vraisemblable que ce soit les pays qui se soient ajustés en partie à ses objectifs et stratégies après 2005.

Conclusion

Qu'attendre du renouvellement de Lisbonne en 2010?

La MOC semble avoir permis une circulation des méthodes des pays européens pour mener leurs politiques sociales de lutte contre l'exclusion. Malgré son caractère sans contrainte, elle a généralisé des pratiques à partir de bons exemples d'innovation d'un pays et transmis aux pays ce que la Commission posait comme priorité. Son principe de promouvoir les échanges et la « priorisation » des objectifs semble avoir relativement bien fonctionné, rendant possible des influences mutuelles entre Bruxelles et les États membres et les États membres entre eux. Par exemple, si la gouvernance interministérielle est française à l'origine, la MOC inclusion a consolidé le caractère interministériel de la lutte française pour l'inclusion en l'étendant à la discrimination. Malgré ce relatif succès, certains auteurs soulignent des effets pervers liés à sa pratique : la « gestion par objectifs » fonctionne par la mise en concurrence des États les uns avec les autres. Seul le classement et les écarts entre États comptent. Ce qui fait passer les objectifs des politiques d'absolus à relatifs (la position occupée par le pays par rapport aux autres quant à la réalisation des priorités européennes). La MOC s'accompagne d'une obsession du contrôle (développement exponentiel des audits) que les États non contraints font pour honorer leurs engagements. Les outils d'intégration européenne ne sont plus vraiment légaux, mais en partie managériaux. Enfin, certains notent son déficit démocratique. Développée indépendamment des contextes politiques nationaux, la MOC déconnecte l'élaboration des politiques publiques des cycles électoraux propres à chaque pays, soustrayant certains choix intérieurs au débat national. Les gouvernements prennent des engagements sur des objectifs que leurs successeurs, même opposés à ces objectifs, devront respecter. Enfin, au niveau européen, le Parlement est maintenu à l'écart, ce qui « hypothèque » la légitimité démocratique de la MOC. Le Parlement européen est consulté uniquement de manière informelle.

À l'issue du deuxième cycle de la MOC, débuté en 2005 et qui prendra fin en 2010, la réorientation des priorités stratégiques des politiques sociales fait encore débat. La priorité donnée depuis 2005 à la croissance et à l'emploi repose sur la conviction que ce sont les domaines dans lesquels l'Union européenne peut et doit progresser le plus, et sur l'espoir que la croissance se traduise par une amélioration du bien-être de tous. En termes de cohésion sociale, cette approche a des limites et c'est la raison pour laquelle le Comité de protection sociale travaille depuis deux ans sur les interactions entre croissance, chômage et pauvreté. Il réfléchit à l'articulation entre le soutien de la croissance par la cohésion sociale et une redistribution plus égalitaire des fruits de la croissance. Les limites de l'approche de l'«après-2005» ont donc été identifiées au niveau communautaire et font l'objet d'analyse critique par les experts. Que faut-il alors attendre du renouvellement stratégique de 2010, année de la pauvreté en Europe? Selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), pour renforcer le rôle de leader de l'Europe et lui donner les moyens de tenir son rang au niveau international, il faut répondre aux défis de la crise tout en posant les fondements du modèle de croissance durable de demain: la rénovation de la stratégie de Lisbonne post-2010 qui doit articuler croissance économique, renforcement du modèle social européen et préservation de l'environnement. Deux évolutions semblent possibles pour le renouvellement de 2010: soit la tendance actuelle à restreindre l'exclusion sociale à celle du marché du travail va se poursuivre, remettant petit à petit en cause l'existence de deux types de politiques coordonnées (PAN/emploi et PAN/inclusion), soit le travail d'experts et les conséquences de la crise révéleront certaines faiblesses de cette approche de l'inclusion sociale.

Références

- BALLAIN R., MAUREL É., 2002, *Le Logement très social*, coll. « Sociétés et territoire », Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- CASTEL R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Fayard.
- COLLECTIF, 2008, Pour en finir avec la pauvreté, *Regards croisés sur l'économie*, n° 4, septembre.
- DE LA ROSA S., 2007, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles.
- DEHOUSSE R. (dir.), 2004, *L'Europe sans Bruxelles. Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, p. 99-130.
- FRIEDMAN M., 1957, *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.
- IGAS, 2006, « La dimension européenne des politiques sociales », Rapport.
- ISABELLE B., 2007, *À vos marques, prêts... cherchez!*, Éditions du Croquant, Bellecombe en Bauges.
- LEGROS M., 2005, La MOC inclusion, une méthode questionnée. Groupe des experts non gouvernementaux, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, juin.
- PALIER B., 2005, *Gouverner la sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF.

PAUGAM S., 1996, *L'Exclusion, l'état des savoirs*, Éditions de La Découverte.

PAUGAM S., SELZ M., 2005, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, p. 283-305.

RAPPORTS CONJOINTS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr&furtherPubs=yes>

REYNIERS A., 2003, « Migrations tsiganes de Roumanie », in *Visibles mais peu nombreux, les circulations migratoires roumaines*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 51-65.

REYNIERS A., 2005, « Les Roms d'Europe entre exclusion et intégration », *Liberté*, mai.