

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE ET LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

PAR PHILIPPE POCHE

Directeur de l'Observatoire social européen, Bruxelles

INTRODUCTION

L'observateur qui aurait prétendu, au milieu des années 90, que des thèmes comme la pauvreté et l'exclusion sociale, les pensions publiques et les soins de santé allaient bientôt se trouver au cœur de l'agenda de l'Union européenne en matière sociale aurait été considéré comme un bien piètre analyste. Or, depuis la communication de la Commission sur une stratégie concertée en matière de protection sociale de juillet 1999, non seulement ces questions sont désormais débattues ouvertement au plan européen, mais une nouvelle méthode de travail, la méthode ouverte de coordination, leur est appliquée (du moins pour les deux premiers thèmes cités) (cf. de la Porte et Pochet, 2000). Cet article se centrera sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il tentera de montrer l'originalité du processus en cours par rapport à la stratégie européenne de l'emploi.

Pour mesurer le chemin parcouru, nous commencerons par rappeler brièvement les principales étapes qui ont marqué cette évolution inattendue en nous centrant sur le processus d'apprentissage et de redéfinition des enjeux qui a eu lieu durant les années 90.

Dans une deuxième section nous présenterons les résultats obtenus à ce jour. Enfin en guise de conclusion nous comparerons cette dynamique avec celle en vigueur en matière d'emploi.

1. LES ÉTAPES

Les compétences de l'Union européenne en matière de protection sociale ont été, dès l'origine de la Communauté européenne, des plus limitées. L'essentiel de son action a consisté à favoriser la libre-circulation des travailleurs en égalisant les droits des nationaux et des non-nationaux originaires de la CE. Il ne s'agissait donc pas d'une visée vers une harmonisation européenne mais d'une égalisation des droits sur chaque territoire national. L'objectif poursuivi étant que les travailleurs puissent transférer les droits acquis d'un État à l'autre et comptabiliser les diverses périodes passées dans différents États membres pour disposer d'une pension couvrant l'ensemble des périodes de travail.

La subsidiarité, introduite dans le traité de Maastricht (1992), semblait confirmer que la protection sociale constituait bien une question purement nationale. L'accord social annexé au traité mentionnait certes la possibilité d'adopter des directives en cette matière, mais uniquement à l'unanimité, ce qui revenait à exclure *de facto* toute possibilité de directive. De plus, l'auto-exclusion du Royaume-Uni de l'accord social rendait encore plus improbable un scénario d'adoption de mesures contraignantes. Le traité d'Amsterdam (1997) a intégré au cœur du traité l'accord social sans en modifier les règles de décision en matière de protection sociale. Cette position a été confirmée par le traité de Nice (2001).

Sans base juridique spécifique, des actions périphériques ont néanmoins été menées, notamment dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Un programme d'action « Pauvreté » – chichement doté – avait été mis en place dès la fin des années 70 et par la suite un réseau européen constitué d'experts indépendants (Observatoire des politiques de lutte contre l'exclusion). La Commission a soutenu également la constitution d'un réseau

d'ONG s'occupant de la pauvreté et l'exclusion sociale (European Anti-Poverty Network, EAPN) (pour une vue d'ensemble voir Chassard, 2001).

La majorité des spécialistes de l'Europe sociale était d'avis que le marché intérieur et les arrêts de la Cour de justice avaient certes des effets sur les États Providence nationaux mais qu'il n'y avait pas, au-delà de l'absence de base juridique pertinente, de réelle volonté politique pour s'inscrire dans une démarche d'intégration positive dans ce domaine (Pierson et Liebfried, 1995 ; Streeck, 1996).

1.1. DE LA CHARTE SOCIALE A LA STRATEGIE CONCERTEE

Pour comprendre ce revirement au plan européen, il faut se livrer à une relecture des événements de ces dix dernières années. La Charte sociale des travailleurs communautaires, adoptée en 1989 en tant que simple déclaration solennelle sans le Royaume-Uni, a constitué en réalité un tournant important.

Elle contenait un article concernant la protection sociale traitant notamment des personnes exclues du marché du travail ainsi que deux autres consacrés aux personnes âgées. Le programme d'action de la Commission prévoyait deux « initiatives communautaires » (qui prendront la forme de recommandations en 1992), l'une en matière de protection sociale en général (convergence des objectifs) (Conseil de l'Union européenne, 1992a) et l'autre concernant l'élaboration de critères communs relatifs à des ressources et à des prestations suffisantes (Conseil de l'Union européenne, 1992b).

A cette époque, la portée de ces recommandations a le plus souvent été jugée très limitée, voire totalement insuffisante. L'aspect non contraignant des textes était mis en parallèle avec les critères, obligatoires eux, en matière d'union monétaire prévus par le traité de Maastricht.

De cette relecture rapide des dix dernières années, quatre éléments ressortent qui ont joué un rôle crucial par rapport à la formulation progressive de la nouvelle stratégie européenne en matière de protection sociale.

- Premièrement, cette thématique est abordée en termes de processus de *convergence* et non plus d'*harmonisation*. La diversité des systèmes nationaux de protection sociale est pleinement reconnue. Néanmoins, on ne s'arrête pas à ce constat et on cherche le moyen de le dépasser. Deux arguments sont utilisés pour plaider en faveur d'une certaine convergence: d'une part, la question de la concurrence déloyale (risque de dumping social), de l'autre, celles des défis communs (les systèmes sont confrontés à des enjeux sinon semblables du moins similaires, tels que le vieillissement de la population). Ce deuxième argument indique implicitement que même des systèmes institutionnels différents peuvent apprendre des expériences d'autres pays.

- La seconde avancée consiste à faire porter la convergence sur les objectifs, et non sur les arrangements institutionnels. En d'autres termes, on peut avoir des objectifs communs et les atteindre par des voies différentes. Cette approche laisse à chaque État la possibilité d'organiser comme il l'entend son système national pour autant qu'il ait des « performances » compatibles avec les objectifs agréés.

Dans le cas des recommandations susmentionnées, ce n'était guère difficile car les objectifs énoncés étaient tous déjà rencontrés par les États membres. Toutefois, n'entrant pas dans le détail de l'organisation interne des systèmes nationaux, l'obstacle de la diversité est à nouveau partiellement levé, de même que celui du respect de la subsidiarité. Implicitement, on ouvre la voie à l'échange de bonnes pratiques qui devrait permettre d'améliorer les performances nationales et de mieux rencontrer les objectifs.

- Le troisième aspect est l'ébauche d'une méthode qui aujourd'hui peut être vue comme une sorte de MOC inachevée (tout comme on peut prétendre qu'Essen était en 1994 une pré-MOC en matière d'emploi). Les recommandations prévoyaient, pour la première et en ce qui concerne les objectifs, que la Commission était chargée « de soumettre un rapport évaluant les progrès réalisés en direction des objectifs définis (...), de mettre au point et de développer l'usage d'indicateurs appropriés (...) » ; pour la seconde, et en ce qui concerne les critères, « de stimuler et d'organiser en liaison avec les Etats membres, l'échange systématique des informations et des expériences et l'évaluation continue des dispositions nationales adoptées » et « de soumettre dans les trois ans et par la suite sur une base régulière, un rapport décrivant (...) les progrès accomplis et les obstacles rencontrés ».

- Enfin, le quatrième point est l'apparition d'un processus de comparaison systématique avec la dynamique en cours pour l'Union monétaire. L'ensemble des politiques sociales est mesuré en fonction de la méthode utilisée pour l'Union monétaire (objectifs communs, critères, *peer review*). L'Union monétaire fournit un certain nombre de termes qui sont réutilisés dans le contexte social (par exemple stress de convergence, c'est-à-dire les pressions cumulatives pour atteindre les objectifs visés), mais elle a aussi induit une mobilisation des acteurs sociaux pour tenter de contrebalancer la dynamique économique. Un des enjeux du traité d'Amsterdam est d'ailleurs d'obtenir un parallélisme entre les formulations en matière d'emploi et d'Union monétaire (en réalité, on en est loin) (voir Goetschy et Pochet, 1997). A Lisbonne, c'est l'emploi et le processus de Luxembourg qui deviennent le modèle pour les autres MOC, et particulièrement pour le domaine social.

Toutefois, ces éléments ne prennent forme que très lentement au cours des années 90. On s'apercevra, rétrospectivement, que les échecs, les blocages et les divers documents de discussions (livres verts, blancs, rapports, etc.) ont néanmoins permis de conforter une approche plus commune des enjeux.

La mise en œuvre des deux recommandations fut largement un non-événement. On assista par ailleurs à un débat sur la capacité juridique pour l'Union européenne d'agir dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion. Le programme "Pauvreté 3" fut, dès 1993, bloqué au Conseil suite à l'opposition notamment de l'Allemagne (pour cause de subsidiarité). La Cour de Justice s'interrogea par la suite sur la légalité d'une série de programmes communautaires dont la base juridique était contestée.

Mais tout ceci n'empêcha pas la Commission de publier régulièrement des communications et de présenter tous les deux ans un rapport sur la protection sociale en Europe. Le Livre vert sur la politique sociale de 1993, ainsi que le Livre blanc de 1994 qui l'a suivi, élargirent la consultation des acteurs sans apporter de changements substantiels. Le premier indiquait que les progrès économiques et sociaux devaient aller de pair, tandis que le second, poursuivant dans cette voie, posait comme objectif un équilibre entre politique économique et sociale.

Le centre du raisonnement qui allait se distiller dans différents documents et discours (outre les documents communautaires cités ci-dessous voir par exemple l'importante conférence sous Présidence des Pays-Bas (1997) sur Politique Sociale et Performances Economique) était que la protection sociale était un facteur productif et que les objectifs sociaux et économiques se renforçaient l'un l'autre plutôt que s'opposaient (Berghman, 1997).

Parallèlement à cette réflexion de la Commission, des chercheurs ont développé dans la seconde moitié des années 90 des réseaux portant notamment sur les conditions et

possibilités de réforme de la protection sociale (1). De niveau académique très élevé, ces recherches ont convergé autour d'une double idée :

a) il est nécessaire et souhaitable de moderniser (recalibrer, « rejuvenilisation », etc.) la protection sociale

b) ceci peut se faire de manière positive, rejetant ainsi aussi bien la voie du statu quo que celle de l'érosion permanente (retrenchment) ou de l'effondrement (Ferrera *et al.*, 2000, Lévy, 1999). Au plan européen des réflexions sur une nouvelle méthode plus souple ont également émergé durant la seconde moitié des années 90 (OSE, 1996) (2).

Ainsi les communications des années 90 et les recherches académiques ont constitué une base commune qui a permis que l'accélération dans la prise en compte des enjeux de protection sociale au plan européen puisse s'appuyer sur les résultats de ces discussions préalables. D'autre part, la sélection des pays membres de l'Euro et le retour de la croissance économique ont ouvert la porte à de nouvelles thématiques.

1.2. LA COMMUNICATION DE 1999: UN TOURNANT STRATEGIQUE

Alors que la Commission présidée par J. Santer est tombée mars 99 et qu'une transition s'est instaurée dans l'attente de la nouvelle Commission Prodi, la Commission a adopté en juillet 99 une communication pour une stratégie concertée en matière de protection sociale.

Cette communication évoque trois éléments de contexte – l'intégration économique et l'union monétaire, la stratégie de Luxembourg et l'élargissement – qui justifient que la question de la protection sociale soit abordée au plan européen. Résumée brièvement, la logique est la suivante : l'Union monétaire augmente les risques d'un ajustement par le social, et particulièrement par une réduction des charges sociales, en cas de choc économique. La stratégie de l'emploi, si elle offre un modèle à suivre, risque aussi de ne considérer la protection sociale qu'en fonction de son apport à l'emploi au détriment d'autres aspects comme la solidarité ou la cohésion sociale. Enfin, l'élargissement fera entrer dans l'Union des pays avec des systèmes moins solides. A cela, il faut ajouter le vieillissement de la population qui constitue un défi commun pour l'ensemble des systèmes nationaux.

Quatre domaines sont identifiés comme constituant des axes d'une stratégie concertée au niveau européen :

- de rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ;
- garantir des retraites sûres et des systèmes de retraites viables;
- promouvoir l'inclusion sociale ;
- garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé (pour plus de détail voir de la Porte et Pochet, 2000).

L'agenda social 2000-2005 adopté à Nice (décembre 2001) a hiérarchisé dans le temps les priorités (Pochet, 2000). En tout premier lieu, vient la lutte contre la pauvreté et l'exclusion,

1. Les trois principaux réseaux s'articulent autour du Max-Planck Institute (voir Scharpf et Schmidt, 2000a et b), Harvard University (Pierson, 2001) et l'Institut d'études européennes de Florence (Rhodes et Ferrera, 2000). En France, un travail comparatif en profondeur est réalisé à partir du milieu des années 1990 par la MiRe-DRESS.

2. Ainsi, dans un rapport pour le Ministère des Affaires sociales belge remis en mars 1996, l'Observatoire social européen écrivait parmi ses recommandations :

« Dans l'état de la construction européenne, il semble difficile d'obtenir un accord des gouvernements sur des objectifs contraignants. Nous proposons qu'ils s'engagent en matière d'emploi et/ou de sécurité sociale sur une série d'objectifs pluriannuels non contraignants mais vérifiables. Il s'agirait de donner à ces programmes pluriannuels une publicité plus grande qu'actuellement et de dégager progressivement un cadre commun d'analyse et d'action. Cette pratique obligerait également les gouvernements à assurer une plus forte cohérence entre leurs engagements nationaux et européens. On peut également espérer un effet de contagion et de diffusion des meilleurs résultats ou pratiques »

(...) on peut imaginer qu'à la suite d'objectifs fixé en commun, la Commission dresse des guidelines en matière sociale ».

ensuite les pensions. Le débat sur les pièges à l'emploi (c'est-à-dire que les différences entre le salaire minimum ou le revenu d'un temps partiel sont inférieures ou à peine supérieures à l'ensemble des allocations reçues) et la santé sont renvoyés à 2002-2003.

Le Comité de protection sociale a été un élément-clé dans l'ensemble du processus. Il doit permettre de développer une expertise commune créant ainsi des consensus entre États membres (y compris l'élaboration d'indicateurs pour lequel un sous-groupe est en place). Il doit également contribuer à ce que la protection sociale trouve sa place propre entre l'emploi (et le comité de l'emploi) et l'économique (et le comité de politique économique).

2. PROCESSUS EN COURS

Le Conseil européen de Lisbonne avait invité le Conseil et la Commission à :

- favoriser une meilleure compréhension de l'exclusion sociale par la poursuite du dialogue et des échanges d'informations et de meilleures pratiques, sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord;
- intégrer la promotion de la solidarité dans les politiques des États membres en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de santé et de logement, l'intervention des Fonds structurels dans le respect du cadre budgétaire actuel vient soutenir cette stratégie
- définir des actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (par exemple les minorités, les enfants, les personnes âgées ou handicapées), le choix des actions les plus adaptées étant laissé à l'appréciation des États membres.

Contrairement à l'emploi, ce processus ne peut s'appuyer sur des articles du traité définissant la procédure à suivre. Seule une action consensuelle permet d'avancer dans ces domaines d'où l'importance des déclarations successives des Conseils européens. Le Conseil européen de Nice (Décembre 2001) a adopté les quatre grands objectifs comprenant de nombreux sous-objectifs dans ce domaine.

- 1) promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services :
- 2) prévenir les risques
- 3) agir pour les plus vulnérables
- 4) mobiliser l'ensemble des acteurs.

Des plans d'action nationaux ont été déposés en juin 2001 (voir infra). Des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis ont été adoptés pour le Conseil européen de Laeken (décembre 2001).

La Commission dispose d'un certain savoir-faire en ce domaine et a préparé le terrain par le financement d'une série d'études. D'autre part, un certain nombre de gouvernements ont développé une approche stratégique du problème, dont le Portugal qui a exercé la Présidence de l'Union européenne au premier semestre 2000. Enfin, les ONG sont particulièrement bien structurées et à même de réaliser un lobbying efficace.

Toutefois, ces configurations d'intérêts s'inscrivent de manière plus large dans une réflexion nationale renouvelée ces cinq dernières années. On mentionnera particulièrement la mise en place en France, suite à la loi sur les exclusions, d'un Observatoire de la pauvreté et l'exclusion sociale (1998) et l'élaboration en Allemagne pour la première fois (2001) d'un rapport national sur ce thème. D'autres pays comme la Belgique, avec l'élaboration d'un Rapport général sur la pauvreté (1994), les Pays-Bas, avec l'organisation des conférences sociales annuelles autour de ces questions, l'Irlande, en adoptant une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en 1997 confirmée dans son dernier Pacte social, ou encore le Portugal, en adoptant en 1996 un revenu minimum garanti, sont des exemples de l'émergence de cette question dans l'agenda politique de plusieurs pays dans la seconde moitié des années 1990 (UNIOPSS, 2001). Enfin, les pays scandinaves présentent les meilleurs taux de pauvreté et peuvent soutenir une telle action car ils ne risquent pas d'avoir à "subir" des interférences non souhaitées de la part du niveau européen. Le tableau suivant synthétise les différences de taux de pauvreté monétaire dans l'Union européenne.

Tableau 1 : Taux de pauvreté (60 % du revenu médian)³

	Environ 20 %					Environ 15 %					Environ 10 %				
	<i>P</i>	<i>EL</i>	<i>I</i>	<i>IRL</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>A</i>	<i>UK</i>	<i>NL</i>	<i>L</i>	<i>S</i>	<i>DK</i>	<i>FIN</i>
1995	23	22	20	19	20	16	17	15	13	22	11	12	-	12	-
1996	22	21	20	19	19	17	16	14	14	18	12	12	-	10	8
1997	23	22	19	20	19	-	15	-	13	-	14	-	12	10	9

Source : Eurostat, ECHP.

³ Ce seuil a été rebaptisé : risque de pauvreté par le comité de protection sociale.

Cette préoccupation commune n'implique pas une convergence en matière de stratégie, de priorités ou d'institutions. Ainsi la France développe une approche basée essentiellement sur les droits et la participation tandis que le Royaume-Uni se centre sur des groupes cibles (jeunes, migrants, personnes âgées). La tentative du Portugal et du Royaume-Uni de faire de la pauvreté des enfants un axe stratégique de l'action communautaire s'est heurtée à une incompréhension de la plupart des autres États membres pour qui la pauvreté des enfants ne constitue pas une catégorie pertinente.

Les États membres ont chacun déposé leur Plan national inclusion (PANinc), sur le modèle des plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) d'une durée de deux ans en juin 2001. Ces plans ont été analysés à l'aide d'experts externes par la Commission. Ils ont également été présentés par chaque État membre dans une séance de *peer review* en juillet 2001. Soulignons que les PANinc se basent sur des objectifs généraux très larges, contrairement aux PAN emploi qui s'articulaient dès le départ autour d'une vingtaine de lignes directrices regroupées en 4 têtes de chapitre (employabilité, adaptabilité, esprit d'entreprise et égalité homme/femme). De plus, pour le processus de Luxembourg il existait dès le départ des objectifs chiffrés en matière d'employabilité alors que l'on utilise les PANinc pour essayer de trouver des indicateurs communs. Il n'est dès lors pas étonnant de constater une grande diversité des PANinc tant dans leur forme que dans leur (non)articulation avec les priorités européennes.

La Commission avait évalué dans son projet de rapport commun les plans nationaux et classé les pays en quatre groupes. Toutefois, certains Etats Membres ont réagi fortement à cette proposition de classification de la Commission et à ce qu'ils ont estimé comme des critiques inexactes à leur endroit. Dès lors dans le rapport conjoint final cette partie a été changée de manière substantielle et toute référence à un classement a été supprimée. Comme l'indique maintenant l'introduction : « Ce rapport n'évalue pas l'efficacité des systèmes déjà en place dans les différents Etats membres. Il se concentre plutôt sur l'analyse des différentes approches adoptées par les Etats membres ». .

Selon l'analyse des plans nationaux basée sur base de critères tels que les références au processus européen, le suivi des objectifs proposés et la présentation d'indicateurs y afférents menée par l'Observatoire social européen (Peña-Casas, 2001), on peut constater qu'un certain nombre de pays se sont contentés de remettre sous les différents objectifs européens les plans nationaux déjà adoptés. Les cas le plus évidents sont ceux du Royaume-Uni qui présente son plan « Opportunities for All » et de l'Irlande qui remet à jour sa « National Anti-Poverty Strategy ». . La France et le Portugal ont effectué un effort significatif pour s'inscrire pleinement dans la logique européenne de même que dans une mesure moindre la Belgique, les Pays-Bas ou le Luxembourg, l'Italie.

Une analyse plus détaillée des plans italiens et danois (Ragaglia, 2001) montre que le premier s'inscrit dans la logique européenne à partir d'une action nationale relativement confuse tandis que le second refuse certains indicateurs européens mais a une action nationale développée et cohérente

L'analyse des plans a permis à la Commission de mettre en avant huit enjeux principaux.

1. développer un marché du travail favorable à l'inclusion et faire de l'emploi une opportunité et un droit pour tous;
2. garantir des ressources et des revenus adéquats permettant un niveau de vie décent;
3. lutter contre les inégalités devant l'éducation;
4. préserver la solidarité familiale et protéger les droits de l'enfant;
5. donner un logement décent à tous;
6. régénérer les zones souffrant de désavantages multiples;

7. garantir un accès égal à des services de qualité (services de santé, transports, garde, loisirs, services sociaux, culturels et juridiques);
8. améliorer la mise en oeuvre et la fourniture des services sociaux.

Il est hors de propos de résumer dans cet article la somme de données contenues dans le rapport conjoint qui en tout contient près de 250 pages. Soulignons simplement l'ambiguïté du rôle de la Commission dans ce processus. Certains gouvernements voudraient lui allouer le rôle de simple notaire et non pas celui d'agent actif. Dès lors la valeur ajoutée d'un tel processus devient plus limitée. Parmi les « créateurs » de la MOC (Rodrigues, à paraître, Telo, 2001), l'importance de la Commission dans le processus a toujours été mis en avant car elle garantit la cohérence dans le temps et force les gouvernements à dépasser le stade de rencontres formelles.

3. INDICATEURS

Dans le processus de la MOC, il est indispensable d'aboutir à des indicateurs communs. En effet, il s'agit d'une condition pour que le processus puisse se développer au plan européen. Sans indicateurs communs (même si tout le monde est conscient qu'ils sont limités par la nature même des sources comparables et que des efforts supplémentaires doivent être accomplis) le processus risque de se transformer rapidement en un simple échange d'opinions entre Etats Membres. C'est pourquoi nous consacrons cette section à cette question d'apparence plus technique.

Une première étape dans la mise en place **d'indicateurs communs** est issue du processus d'évaluation des objectifs de Lisbonne où il a été prévu de présenter pour les Conseils européens de printemps une batterie d'indicateurs structurels (35) dont une dizaine sont mis en avant autour de quatre grandes thématiques (Emploi, Innovation et recherche, Réformes économiques et Cohésion sociale). Au point de vue institutionnel, ce processus de sélection des indicateurs structurels a été largement dirigé par le Conseil Ecofin et le comité de politique économique qui le conseille. Pour de qui nous intéresse ici les indicateurs structurels retenus sous le chapitre 'cohésion sociale' sont au nombre de six (COM (2001) 619 du 30/10/01).⁴

1. la répartition des revenus (ratio des quintiles de revenus) qui est le rapport entre le revenu cumulé des 20 % les plus riches et le revenu cumulé des 20 % les plus pauvres. Il permet de mesurer l'inégalité de la répartition des revenus dans un pays ;
2. les taux de pauvreté avant et après transferts sociaux qui mesurent le pourcentage de la population qui se trouve en dessous du seuil de pauvreté (60 % du revenu disponible médian). Ce double indicateur fournit donc une mesure de l'étendue de la pauvreté et de l'impact des transferts sociaux (à l'exclusion des pensions) ;
3. la persistance de la pauvreté soit la proportion de la population se situant continûment en dessous du seuil de pauvreté pendant une période de trois ans et plus, ce qui donne une idée de la gravité du problème de la pauvreté et de sa dynamique ;
4. la cohésion régionale mesurée par le coefficient de variation des écarts régionaux du PIB/habitant qui donne une idée des disparités régionales ;
5. le taux de chômage de longue durée en tant que reflet des problèmes structurels affectant le marché du travail et du risque d'érosion des compétences qu'il implique ayant ainsi des effets sur l'employabilité et le risque d'exclusion sociale ;
6. le nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation quelconque qui est un indicateur de l'investissement dans les ressources humaines, s'appuyant sur la nécessité pour les jeunes quittant l'école

⁴ Notons qu'ils étaient au nombre de sept l'année précédente.

de disposer d'un bon niveau d'éducation de base pour renforcer leur employabilité et assurer leur intégration sociale.

Le Comité de protection sociale avait été chargé de présenter pour le Conseil européen de Laeken ses propositions en la matière. Ceux-ci ont été adoptés en décembre 2001 (voir encadré). Les indicateurs sont au nombre de 18.

Encadré : les indicateurs adoptés par le Conseil Affaires sociales du 3 décembre 2001.

Indicateurs de niveau 1(5)

- 1A taux de bas revenus après transferts sociaux selon l'âge et le genre
- 1B taux de bas revenus après transferts sociaux selon l'activité la plus fréquente
- 1C taux de bas revenus après transferts sociaux selon le type de ménage
- 1D taux de bas revenus après transferts sociaux selon le statut par rapport au logement (propriétaire ou locataire)
- 1E seuils de bas revenus (valeurs illustratives en SPA, Euros et monnaie nationale)
- 2. inégalité de distribution des revenus (revenu des 20% les plus riches par rapport 20% les plus pauvres)
- 3. persistance dans les bas revenus (2ans et plus sous le seuil de bas revenus)
- 4. écart médian relatif de bas revenus par rapport au seuil de bas revenus (60%)
- 5. cohésion régionale : coefficient de variation régionale des taux d'emploi
- 6. taux de chômage de longue durée
- 7. personnes vivant dans des ménages sans emploi
- 8. jeunes quittant prématurément l'école
- 9. espérance de vie à la naissance
- 10. état de santé perçu selon le niveau de revenus

Indicateurs de niveau 2

- 11. dispersion autour du seuil de bas revenus (40-50-70% revenu médian)
- 12. taux de bas revenus ancré dans le temps
- 13. taux de bas revenus avant transferts sociaux
- 14. coefficient de Gini d'inégalité des revenus
- 15. persistance dans les très bas revenus (inférieurs à 50% du revenu médian)
- 16. part relative du chômage de longue durée
- 17. taux de chômage de très longue durée (2ans et plus)
- 18. personnes faiblement éduquées

Il faut distinguer ici la question de la pauvreté, pour laquelle il est relativement facile de s'entendre sur quelques indicateurs, de celle de l'exclusion sociale qui est beaucoup plus complexe car il n'existe pas de définition générique de l'« exclusion » acceptée par tous, ni d'indicateurs européens mesurant par exemple la participation ou l'accès à certains services.

Trouver des indicateurs communs européens se heurte directement à la faiblesse des données statistiques européennes disponibles. Dès lors une partie des débats consiste à délimiter d'une part des indicateurs qui n'existent pas encore au plan européen mais qui pourraient le devenir dans la future enquête européenne en matière de revenus et de

5 Selon la définition du comité de protection sociale (2001) « Les indicateurs primaires se composeraient d'un nombre restreint d'indicateurs principaux couvrant les grands domaines jugés comme étant les facteurs les plus importants qui conduisent à l'exclusion sociale. Les indicateurs secondaires soutiendraient ces indicateurs principaux et décriraient d'autres dimensions du problèmes. »

conditions de vie (EU-SILC) (6) et d'autre part à s'interroger sur d'éventuelles équivalences globales entre différents indicateurs nationaux (si l'on accepte qu'ils mesurent grossièrement la même chose).

Mais même l'indicateur apparemment le plus simple : le taux de pauvreté monétaire fixé par Eurostat à 60% du revenu médian pose de problèmes. Tout d'abord, certains États se réfèrent aussi à un indicateur de pauvreté absolue (Italie, Portugal, UK) qui est construit d'ailleurs de manière différente. La Grèce et l'Italie définissent la pauvreté en prenant en compte aussi la consommation tandis que l'Irlande et l'Autriche ajustent leur taux de pauvreté en fonction d'indications complémentaires.

Pour rendre cette question un peu plus concrète nous avons calculé ce que les différents seuils signifient pour la Belgique.

Tableau 2 : Montants mensuels des divers seuils de bas revenus en 1997

	Isolé		Couple avec 2 enfants		Taux de « pauvreté »
	€	FB	€	FB	
seuil de 70 % du revenu médian	798	32.201	1.676	67.260	23 %
seuil de 60 % du revenu médian	684	27.602	1.437	57.965	15 %
seuil de 50 % du revenu médian	570	23.000	1.197	48.300	10 %
seuil de 40 % du revenu médian	456	18.401	958	38.642	06 %

Source : PANinc belge, calculs OSE pour le couple avec enfants

Mais aussi, en prenant comme indicateur principal de la pauvreté monétaire un indicateur de nature relative, 60% du revenu médian, on mesure mal les effets positifs des politiques menées, d'autant que les dernières données disponibles datent de 1997 (voir tableau 1). On peut illustrer ceci avec l'exemple irlandais: de par sa nature relative, cet indicateur montre que la pauvreté s'est accentuée en Irlande. Or cela n'est vrai que si l'on rapporte le nombre de pauvres à une richesse globale qui a beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie; en revanche, dans l'absolu, la situation des plus pauvres s'est améliorée par rapport à une ligne fixe de pauvreté. Comme il paraît peu probable que le revenu des plus pauvres augmente plus rapidement que la moyenne nationale, l'adoption de cet indicateur pourrait avoir des effets contre-productifs pour les gouvernements nationaux puisque les effets de leur politique ne se traduiraient pas par une baisse du pourcentage relatif de pauvres ainsi mesuré. Cette question a été adressée en détail dans un rapport réalisé pour la présidence belge par Atkinson *et al.* (2001).

Il faut noter que le taux de pauvreté est devenu celui du risque de pauvreté dans les indicateurs adoptés par le Conseil. Implicitement cela renvoie à ce que le « vrai » taux de pauvreté soit inférieur à 60%.

En liaison avec l'application de la MOC dans ce domaine, un **programme d'action** établi pour une période de quatre ans (2002-2006) a été proposé par la Commission et est doté d'un montant de 75 millions d'euros. Contrairement aux objectifs des programmes « Pauvreté » antérieurs, il ne s'agit plus ici de financer quelques expériences pilotes aux effets de dissémination incertains. Il y a là l'ébauche d'une stratégie nouvelle visant essentiellement à combler deux lacunes: la connaissance ("améliorer la compréhension de l'exclusion sociale") et les acteurs ("développer la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale avec efficacité notamment en soutenant au niveau européen des réseaux d'ONGs actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale"). Enfin il s'agit aussi

6. En termes plus concrets, cela signifie aussi que ces nouveaux indicateurs ne seront disponibles au mieux que vers 2005-2006, le temps de les introduire et d'avoir suffisamment de recul pour établir leur stabilité.

"d'organiser une coopération et des enseignements mutuels dans le contexte des plans d'action nationaux, c'est à dire faire fonctionner la MOC de manière pratique" (Programme d'action communautaire pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2001).

Dans ce domaine les ONG et particulièrement EAPN (2001) ont réussi à développer une expertise et à diffuser parmi leurs membres une bonne connaissance des enjeux européens et des possibilités d'action à ce niveau. Sur cette base, ils sont en mesure de développer et de proposer des indicateurs propres.

Si la méthode ouverte de coordination se développe dans ses différentes dimensions (plans nationaux, objectifs communs, indicateurs, *peer review*, etc) relativement rapidement, il demeure de nombreux écueils. La faiblesse des indicateurs disponibles en est un. La capacité des gouvernements à réduire la pauvreté monétaire dans un monde plus globalisé où les inégalités sociales et spatiales tendent plus à augmenter qu'à se réduire en est un autre. D'autant que la question du coût de la réduction de la pauvreté n'a toujours pas été abordée de front. Enfin, il n'est pas question d'adresser des recommandations aux Etats membres en cas de non respect des objectifs agréés. Toutefois dans ce domaine sensible, les progrès ont été particulièrement rapides au plan européen comme l'a souligné l'évaluation d'EAPN lors de son séminaire de novembre 2001.

CONCLUSION

Chaque processus en matière de coordination ouverte est particulier (Vandenbroucke, 2001 ; de la Porte et Pochet, 2002) et il est utile d'essayer d'en dresser les caractéristiques particulières.

Les objectifs extrêmement généraux définis en matière de pauvreté et d'exclusion ont l'objet d'un consensus politique assez rapide mais leur opérationnalisation a montré que certains Etats membres restaient très sensibles par rapport au rôle de la Commission et aux critiques qui leur avaient été adressées. Contrairement au processus Emploi où la Commission a par les traités la capacité de proposer des recommandations aux Etats membres, le processus pauvreté /exclusion se base essentiellement sur un consensus entre Etats Membres qui est renforcé et légitimisé par les Conclusions de divers Conseils Européens. Dans ce cadre, le rôle de la Commission n'est pas fixé clairement.

En terme d'acteurs non gouvernementaux, les ONG semblent en mesure d'utiliser les nouvelles opportunités de la stratégie européenne pour renforcer leur légitimité au niveau européen et national. Pour illustrer ce propos notons que quatre conférences européennes (CES, EAPN, Réseau social européen et Fédération internationale d'associations sociales) se sont déroulées durant la présidence belge. Cette participation des acteurs est d'ailleurs un des quatre grands objectifs agréés à Nice ; elle fait aussi l'objet d'un soutien du programme d'action communautaire.

Dans le cas de la pauvreté et de l'exclusion on peut qu'être frappé par l'absence de discours ou de débats sur le coût budgétaire de la réduction de la pauvreté. Il semble que dans ce domaine la MOC serve plutôt à renforcer le discours sur le modèle social européen notamment en face de l'élargissement en cours (Ferrera, 2001).

Ensuite, l'élaboration d'indicateurs communs se révèle beaucoup plus difficile. D'une part pour des raisons techniques (les enquêtes sur les ménages ou la force de travail ne fournissent pas suffisamment de possibilités), d'autre part pour des raisons politiques, le choix d'indicateurs favorisent l'une ou l'autre vision. Enfin, il ne s'agit pas seulement d'élaborer des indicateurs européens mais aussi d'assurer que ces données soient prises en compte et acceptées comme pertinentes au plan national, ce qui est loin d'être

complètement le cas si l'on analyse les PANinc. Or il n'y a pas de sanctions, pas de moment clé de qualification, pas d'amende en cas de dérapage. Il ne peut s'agir que d'un processus volontaire ou les coûts de retrait ou de non-exécution sont relativement réduits.

La méthode ouverte de coordination en est à ses premiers pas et on ne saurait préjuger de son développement ultérieur. Toutefois, quand on compare le processus en cours en matière de pauvreté et d'exclusion avec la dynamique qui s'est développée en matière d'emploi, on ne peut qu'être frappé par son caractère expérimental. Quels objectifs concrets faut-il poursuivre ? Comment les articuler avec les processus en cours (emploi, qualité du travail et surtout GOPE) ? Quels indicateurs utiliser ? Faut-il aussi prévoir des recommandations aux États membres ? Quelle structure adopter pour des rapports nationaux ? Toutes ces questions restent ouvertes. A contrario, quelques mois après la signature du traité d'Amsterdam, la stratégie européenne pour l'emploi avait déjà défini les lignes directrices à suivre pour les rapports nationaux. En matière de pauvreté et d'exclusion le mouvement est en sens inverse : on part de rapports nationaux pour essayer de construire une stratégie européenne. Par contre les acteurs non gouvernementaux et locaux apparaissent beaucoup plus dynamiques que dans le cas de l'emploi. C'est sans doute ce qui constitue la force de ce processus. Une série d'acteurs décentralisés essayent de promouvoir une approche *bottom up* qui complète celle développée au niveau européen (pour un développement sur ce point de la porte *et al.*, 2001). C'est le cas de l'expérience pilote en cours qui vise à essayer de créer des indicateurs pertinents à partir et avec l'expérience de les personnes qui sont ou ont été dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

RÉFÉRENCES

- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B. (2001), *Indicators for Social Inclusion in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, forthcoming.
- Berghman, J. (1997), « Social Protection in the European Union », in Bosco, A. et Hutsebaut, M. (eds), *Social Protection in Europe. Facing up to Changes and Challenges*, Institut syndical européen, Bruxelles.
- Chassard, Y. (2001), « European integration and Social Protection :From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination », in Begg, I. et Mayes, D. (eds), *Social Exclusion and European Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp.291-321.
- Commission européenne (2001a), Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables, COM (2001) 362 du 3 juillet 2001.
- Commission européenne (2001b), Communication de la Commission sur les « Indicateurs structurels », COM (2001) 619 du 30 octobre 2001
- Comité de protection sociale (2001), Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, octobre 2001.
- Conseil de l'Union européenne (1992a), Recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs politiques de protection sociale, JO L245 du 26 août 1992
- Conseil de l'Union européenne (1992b), Recommandation du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, JO L245 du 26 août 1992.
- de la Porte, C. et Pochet, P. (2000), « Une stratégie concertée en matière de sécurité sociale au plan européen », *Revue belge de sécurité sociale*, N° 2, juin 2000.
- de la Porte, C., Pochet, P. et Room, G. (2001), « Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance in the EU », *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, No.4.
- de la Porte C. et Pochet, P (éds) (2002), *A New Approach to Building Social Europe : the Open Method of Co-ordination*, PIE/Peter Lang, Bruxelles (à paraître).
- Ferrera, M. (2001), « The European social model between « hard » constraints and « soft » coordination », Document préparé pour la conférence sur « Les modèles sociaux dans l'UEM : Convergence ? Coexistence ? Rôle des acteurs économiques et sociaux », organisée par le Comité européen économique et social, Bruxelles, 19 novembre 2001.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. et Rhodes, M. (2000), *The Future of Social Europe : Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras.
- Goetschy, J. et Pochet, P. (1997), « The Treaty of Amsterdam : a new approach to employment and social affairs ? », *Transfer*, Vol.3, N°3 pp.607-620.
- Lévy, J. (1999), « Vice into Virtue ? : Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe », *Politics and Society*, Vol. 27, n° 2, pp.239-274.

OSE (1996), « Union européenne et processus de convergence sociale », Rapport réalisé par l'Observatoire social européen pour le ministère belge des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, Bruxelles, mars 1996.

Peña-Casas, R. (2001), « Les indicateurs des plans d'actions nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : approche comparative européenne », Rapport réalisé pour le ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, septembre 2001.

Pierson, P. (2001) (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Pierson, P. et Leibfried, S. (1995)., *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.

Pochet, P. (2000), « Le nouvel agenda social européen », Revue belge de sécurité sociale, N°4, décembre 2000.

Ragaglia, E. (2001), « European Co-ordination of Social Inclusion Policies? The Danish and Italian Responses to the Lisbon Strategy », Master's Degree in European Social Policy Analysis, Socrates Programme of the European Community, Università degli Studi di Pavia.

Rhodes, M. et Ferrera, M. (eds) (2000), « Recasting European Welfare States », *West European Politics*, Vol. 23, n° 2.

Rodrigues, M. J. (à paraître), « The Open Method of Co-ordination as a New Governance Tool », *Journal Europa Europe*, Rome.

Scharpf, F. W. et Schmidt, V. A. (2000a), *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford.

Scharpf, F. W. et Schmidt, V. A. (2000b), *Welfare and Work in the Open Economy Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Streeck, W. (1996), « Neo-Voluntarism : A New European Social Policy Regime ? », in Marks, G., Scharpf, P., Schmitter, P. et Streeck, W. (eds), *Governance in the European Union*, Sage Publications, Londres.

Teló, M. (2001),

UNIOPSS (2001), *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*, La documentation Française, Paris.

Vandenbroucke, F. (2001), Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model, Closing Speech at the Conference « Towards a new architecture for social protection? », 19-20 October.

TABLE DES MATIERES

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE ET LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION

INTRODUCTION

1. LES ÉTAPES

1.1. DE LA CHARTE SOCIALE A LA STRATEGIE CONCERTEE

1.2. LA COMMUNICATION DE 1999: UN TOURNANT STRATEGIQUE

2. PROCESSUS EN COURS

3. INDICATEURS

CONCLUSION

RÉFÉRENCES