

Pauvreté en Europe et modèles sociaux

CAHIER 2

Modèles sociaux et acteurs

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)*

Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté?, *Baptiste Françon et Mathilde Guergoat-Larivière (université Paris-I)*

Les syndicats face à la pauvreté laborieuse : entre intégration dans des réseaux d'action publique et campagnes de sensibilisation. Une approche comparée Belgique-Royaume-Uni, *Sophie Bérout, David Garibay, Thomas Brugnot et Romain Vila (université Louis-Lumière - Lyon-II, Triangle [UMR 5206])*

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 «flexicurité», 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 d'**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 (luttés 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-agrégéer » 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.

Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté ?

Baptiste Françon (université Paris-I, Centre d'économie de la Sorbonne)
et Mathilde Guergoat-Larivière (université Paris-I, Centre d'économie
de la Sorbonne et Centre d'études de l'Emploi)

DANS cet article, nous nous proposons d'étudier l'impact de la crise sur la pauvreté en Europe. Pour cela nous nous focalisons sur quatre pays représentant chacun un « modèle social » : l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Nous observons tout d'abord les différences de taux de pauvreté avant la crise mais constatons cependant que l'emploi reste le premier rempart contre la pauvreté dans tous ces pays. La crise économique mondiale, qui s'accompagne d'une forte montée du chômage, constitue donc un risque important d'accroissement de la pauvreté et interroge la capacité des différents modèles sociaux à contenir ce risque. Dans cette optique, nous mettons en avant les effets potentiellement pervers sur le risque de pauvreté des réformes récentes des politiques de l'emploi centrées sur l'activation, dans un contexte de crise marqué par un manque d'emplois disponibles.

Par ailleurs, nous détaillons les mesures d'urgence prises face à la crise. Nous constatons notamment que les logiques d'activation sont toujours mises en avant. Ces mesures d'urgence restent pourtant marginales, et il semble que les systèmes de protection sociale tels qu'ils étaient en place avant la crise seront les principaux amortisseurs de la montée du risque de pauvreté.

Malgré la reprise de la croissance constatée en Europe, la crise de l'emploi engendrée par la crise économique mondiale se poursuit. Les destructions brutales et massives d'emplois ont provoqué l'arrivée au chômage de nombreux travailleurs. Cet accroissement du nombre de demandeurs d'emploi conduit à s'interroger sur la capacité des différents pays européens à enrayer le risque accru de pauvreté qui en découle. Ce risque dépend à la fois des systèmes de protection sociale déjà en place et des mesures complémentaires prises face à la crise. La diversité des modèles sociaux européens ainsi que la variété des mesures prises pendant la crise laissent deviner des évolutions contrastées selon les pays.

Pour la clarté de notre exposé, nous avons choisi de nous focaliser sur quatre pays de l'Union européenne. Cela nous permet de replacer les phénomènes de pauvreté dans leur contexte national. Par souci de représentativité, chaque « modèle social¹ » est étudié : l'Allemagne pour le modèle continental, le Royaume-Uni pour le modèle libéral, la Suède pour le modèle nordique et l'Espagne pour le modèle méditerranéen. Nous cherchons notamment à mettre en relation les phénomènes de pauvreté avec les caractéristiques institutionnelles de chaque modèle.

Dans un premier temps, nous présentons les différents modèles sociaux et leur capacité relative à combattre la pauvreté avant que la crise ne se déclare. Nous insistons particulièrement sur le lien entre emploi et pauvreté, puisqu'il s'annonce déterminant pour comprendre les enjeux sociaux de la dégradation actuelle du marché du travail. Par ailleurs, nous analysons les réformes récentes des systèmes de protection sociale, qui articulent les politiques de lutte contre la pauvreté aux politiques d'activation.

Dans un deuxième temps, nous examinons l'impact social de la crise. Cet impact est pour l'instant difficile à établir en l'absence de statistiques sur l'évolution récente des taux de pauvreté. Nous avons donc été amenés à nous concentrer sur la crise de l'emploi, qui devrait être le principal vecteur de l'accroissement des phénomènes de pauvreté en Europe. Nous passons également en revue les différentes mesures prises face à la crise, notamment celles qui sont susceptibles d'en limiter le coût social.

Comment les différents modèles sociaux européens luttent-ils contre la pauvreté ?

Comprendre la capacité des différents modèles sociaux européens à lutter contre la pauvreté suppose d'abord de connaître l'ampleur de ce phénomène selon les pays et sa répartition entre les différents groupes sociaux. La protection sociale et en particulier les régimes d'assurance chômage apparaissent essentiels dans le contexte actuel de crise de l'emploi pour expliquer les différences de taux de pauvreté entre pays. Par ailleurs, nous verrons que ce panorama n'est pas figé. En effet,

1. Cette partition suit la typologie proposée par Amable (2005), qui distingue en Europe quatre types de modèles. Les nouveaux pays membres de l'Union ne sont pas considérés dans cette étude en raison de leur éloignement relatif des autres modèles sociaux européens.

les logiques d'activation sous-tendant les réformes des systèmes d'indemnisation – qui se sont multipliées ces dernières années en Europe – peuvent rentrer en conflit avec la lutte contre la pauvreté.

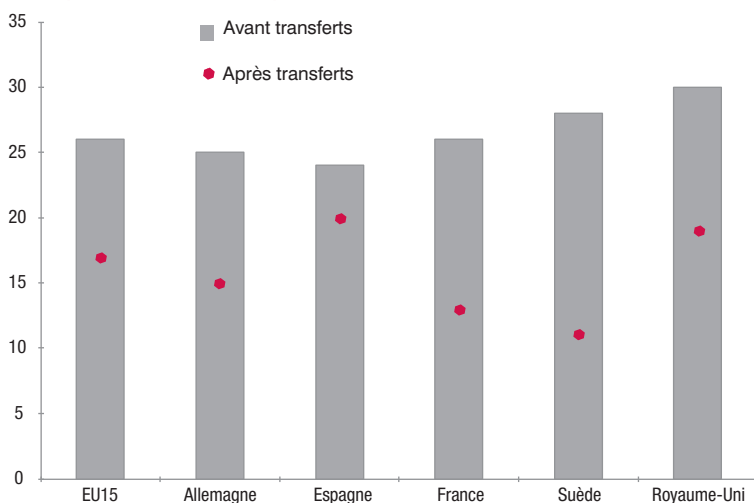
Le rôle de la protection sociale et de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté

L'importance des transferts sociaux explique en grande partie les performances relatives en termes de lutte contre la pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire est mesuré comme la proportion de personnes vivant avec moins de 60% du revenu médian après transferts sociaux. Ce taux reflète donc, d'une part, les inégalités dans la distribution des revenus du travail et dans l'accès à l'emploi (OCDE, 2008) et, d'autre part, l'efficacité du système de protection sociale à redistribuer la richesse.

Graphique 1

Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux (retraites exclues)



Sources : Eurostat (EU-SILC, 2007).

Le graphique 1 permet ainsi de rendre compte de la capacité moyenne des modèles sociaux à atténuer les risques de pauvreté en comparant les taux avant et après transferts sociaux. On constate, d'une part, que les pays connaissent des taux de pauvreté avant transferts différents et, d'autre part, que la redistribution est plus ou moins efficace selon les pays. En moyenne, les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté d'un peu plus de 35% en Europe (UE15). La Suède se situe dans une position relativement plus favorable que les autres pays étudiés ici : les transferts sociaux font décroître le risque moyen de pauvreté de 28% à 11%, soit une baisse de 60%. En Espagne, le taux de pauvreté avant transferts sociaux est

relativement plus faible que dans les autres pays mais la redistribution par transferts sociaux y est moins efficace (chute de 16,5%). Enfin, les transferts sociaux au Royaume-Uni et en Allemagne font baisser les taux de pauvreté de manière assez comparable (respectivement de 37% et de 40%), mais le moindre risque de pauvreté avant transferts en Allemagne lui permet d'atteindre un niveau après transferts nettement inférieur (15% contre 19% au Royaume-Uni).

De manière générale, la capacité des différents modèles à gérer le taux de pauvreté des populations dépend des transferts sociaux effectués des catégories les moins exposées vers les catégories les plus fragiles. Même dans les pays où ces transferts sont les plus généreux, certaines catégories de populations restent plus touchées que la moyenne. Les difficultés d'accès à l'emploi expliquent en grande partie les difficultés de la plupart de ces catégories défavorisées.

L'emploi, rempart essentiel contre la pauvreté des travailleurs et de leur famille

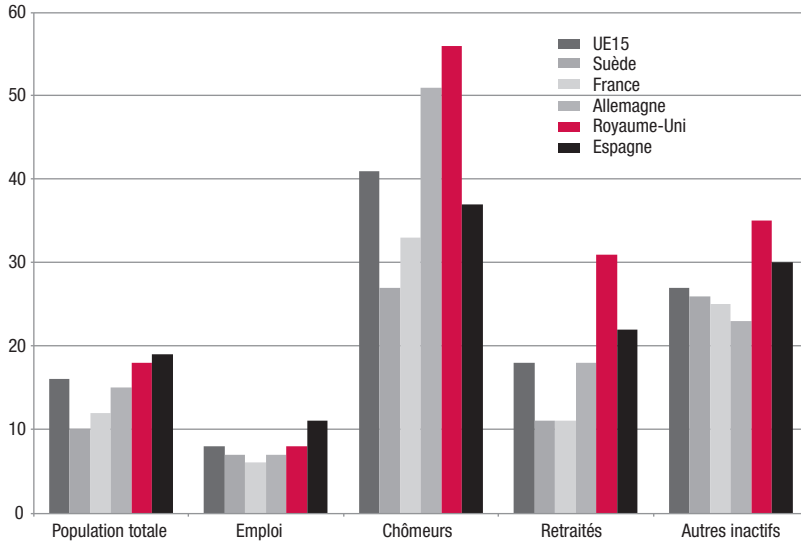
La comparaison des taux de pauvreté avant et après transferts donne une première idée de l'importance de la redistribution dans chaque pays. Néanmoins, ces valeurs moyennes éludent la question de la répartition de la pauvreté entre groupes sociaux, et notamment selon le statut sur le marché du travail. L'accès à l'emploi se révèle en effet déterminant, malgré le développement des phénomènes de pauvreté laborieuse liés à l'augmentation des formes d'emploi précaires (contrats à durée déterminée, intérim ou temps partiel).

Les personnes en emploi restent ainsi relativement plus à l'abri de la pauvreté que toutes les autres catégories de populations (graphique 2). À l'inverse, les chômeurs et les «autres inactifs» (*i.e.* hors retraités) semblent les plus touchés par la pauvreté. Le taux de pauvreté des chômeurs dans l'Union européenne (UE 15 et UE 27) est en moyenne cinq à six fois plus fort que celui des personnes en emploi : dans l'UE 15, il s'élève à 8% pour les personnes en emploi tandis qu'il atteint 41% pour les chômeurs. Par ailleurs, bien que la catégorie «autres inactifs» regroupe des populations très différentes, le développement de mécanismes entraînant le basculement des chômeurs de longue durée vers l'inactivité implique d'observer attentivement le taux de pauvreté de ce groupe. Le Royaume-Uni est notamment très fortement touché par la pauvreté de ces inactifs.

Si le nombre de travailleurs pauvres s'est effectivement accru en Europe au cours des dernières années, on constate que l'emploi reste un facteur majeur d'évitement de la pauvreté. De plus, la crise actuelle et son impact sur l'accroissement du nombre de chômeurs, sans éluder complètement la question de la pauvreté laborieuse, conduisent à se focaliser davantage sur le risque encouru par les personnes privées d'emploi.

Graphique 2

Taux de pauvreté par activité



Sources : Eurostat (EU-SILC 2007), Taux de pauvreté selon l'activité la plus fréquente au cours de l'année précédente (16 ans et plus, seuil à 60 % du revenu médian).

Les chômeurs : une catégorie fragile qui connaît des risques variés selon les pays

Si l'emploi semble jouer partout un rôle fortement protecteur contre la pauvreté, on remarque en revanche des différences notables en termes de pauvreté des chômeurs. Au sein des pays choisis pour cette étude, ce taux varie de 27% en Suède à 56% au Royaume-Uni alors que la moyenne se situe à 41% dans l'UE15. L'Allemagne frôle les niveaux du Royaume-Uni avec 51% de chômeurs pauvres tandis que l'Espagne se trouve dans la moyenne basse avec 37% de chômeurs vivant sous le seuil de pauvreté.

Les écarts de pauvreté entre chômeurs s'expliquent de différentes façons. Ils sont tout d'abord liés à la plus ou moins grande générosité de l'assurance chômage. Les conditions d'éligibilité aux systèmes d'indemnisation du chômage, les montants des prestations ainsi que leurs durées de versement expliquent une part importante de ces différences de risque de pauvreté. Mais, par ailleurs, deux facteurs plus spécifiques peuvent jouer. Tout d'abord la proportion de chômeurs de longue durée a une incidence importante, puisque les droits diminuent très rapidement lors d'épisodes de chômage prolongés. Les chômeurs en fin de droits sont alors pris en charge par le système d'assistance, dont le montant est le plus souvent fixé en dessous du seuil de pauvreté. Ensuite, la structure du marché du travail est importante elle aussi, notamment la proportion de travailleurs précaires. En effet, leur couverture par l'assurance chômage est soit plus faible, soit inexistante, puisqu'elle dépend des contributions antérieures dans les régimes non forfaitaires.

Le régime d'assurance chômage britannique basé sur une indemnisation forfaitaire sous conditions de ressources peine à maintenir ses chômeurs au-dessus du seuil de pauvreté : 56 % des chômeurs vivent au-dessous de ce seuil au Royaume-Uni en 2007, soit le taux le plus élevé des pays étudiés ici. Les montants d'indemnisation sont en effet extrêmement bas (Lefresne, 2008) et les conditions de ressources fixées pour l'obtention d'une allocation particulièrement restrictives. De plus, ce taux est peut-être sous-estimé, étant donné le nombre d'inactifs pauvres qui seraient comptabilisés en tant que chômeurs dans d'autres pays.

L'Allemagne semble également avoir des difficultés à préserver ses chômeurs de la pauvreté. Pourtant son assurance chômage offre de bons taux de remplacement, même si la durée d'indemnisation a été fortement réduite par les lois Hartz. Ces difficultés s'expliquent en fait en grande partie par la très forte proportion de chômeurs de longue durée (plus de 50 % en 2007). Après épuisement progressif de leurs droits, ils ne bénéficient plus que de l'assistance minimum et tombent alors sous le seuil de pauvreté.

La Suède se situe à l'autre bout du spectre avec 27 % de chômeurs pauvres, ce qui concorde avec un système d'indemnisation généreux à la fois en termes de montants et de durées de versement. La Suède fait également partie, avec ses voisins nordiques, des pays européens où les chômeurs de longue durée sont peu nombreux et où la proportion de chômeurs couverts par l'indemnisation chômage est parmi les plus fortes, bien qu'une réforme récente ait provoqué une chute du nombre de chômeurs couverts par une assurance.

L'Espagne, enfin, se trouve plutôt dans la fourchette basse en termes de pauvreté des chômeurs. L'assurance chômage reste en effet relativement généreuse, à la fois pour les taux de remplacement et pour la durée d'indemnisation du chômage : elle se maintient à des niveaux permettant à la plupart des chômeurs de ne pas tomber dans la pauvreté. Cependant, l'importante dualisation du marché du travail espagnol (30 % d'emplois temporaires) laisse penser que cette assurance généreuse est en fait réservée aux groupes de travailleurs les plus privilégiés, ce qui pourrait s'avérer préoccupant pendant la crise actuelle.

Quelles sont les logiques de lutte contre la pauvreté à l'œuvre et qui ciblent-elles ?

Intéressons-nous maintenant aux politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre avant la crise. Dans la perspective d'une hausse du chômage, nous sommes notamment amenés à étudier le mouvement récent de réformes du marché du travail et son articulation avec la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, on peut s'attendre à un impact de ces réformes sur le risque de pauvreté des personnes privées d'emploi par la crise. Par ailleurs, nous compléterons ce tour d'horizon par une présentation de politiques de lutte contre la pauvreté ciblées sur d'autres populations fragiles. Nous verrons que certaines d'entre elles ont aussi évolué pour prendre en compte certains groupes sociaux particulièrement touchés, tels que les enfants ou les personnes âgées.

Réformes récentes du marché du travail, logiques d'activation et pauvreté

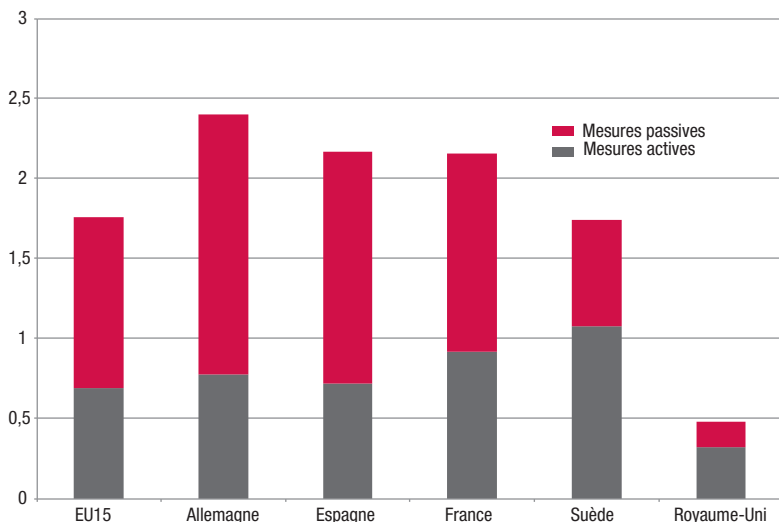
Les réformes menées en Europe au cours des dernières années, en particulier celles visant le fonctionnement du marché du travail, se sont appuyées sur ce qui a été présenté comme les facteurs de réussite des deux « modèles » mis en avant par les institutions européennes et internationales, à savoir le modèle libéral et le modèle nordique. Dans cette perspective, l'accent a notamment été mis sur les politiques d'activation. Le terme d'activation fait référence à la dichotomie entre mesures passives et mesures actives du marché du travail, les premières englobant les dispositifs de soutien au revenu (essentiellement les allocations chômage) tandis que les secondes représentent les autres mesures prises pour faciliter le retour à l'emploi telles que les programmes de formation des chômeurs, d'incitation au retour à l'emploi, le soutien aux créations d'emplois, etc.

Ces politiques sont originellement des politiques de l'emploi mais leur rôle dans la lutte contre la pauvreté a été particulièrement mis en avant dans certains pays ces dernières années : en facilitant le retour des chômeurs vers l'emploi, elles sont censées permettre la réduction du risque de pauvreté. Ces politiques d'activation revêtent en effet une volonté de favoriser l'insertion des personnes par l'emploi et comptent sur le fait, en particulier dans des contextes de contrainte budgétaire forte, que l'emploi serve comme premier levier de lutte contre la pauvreté.

Pourtant, les politiques d'activation comportent un risque important en termes d'accroissement de la pauvreté, en particulier si elles se font au détriment de mesures passives de soutien au revenu ou si elles conduisent à exclure certains chômeurs des systèmes d'indemnisation. Cependant, sous une même dénomination se trouvent des dispositifs très différents, notamment dans leur articulation avec les mesures dites passives. Par exemple, si la proportion de mesures actives dans les politiques du marché du travail est assez semblable au Royaume-Uni et en Suède (entre 60% et 70%), l'ampleur de ces politiques ne se comprend qu'à la lumière des montants investis (graphique 3). Cela se traduit dans le système d'indemnisation britannique par un montant extrêmement faible alloué aux mesures passives de soutien au revenu des chômeurs. À l'inverse, le système suédois permet à la fois un soutien au revenu généreux et des mesures actives complémentaires. Les logiques d'activation recouvrent donc des réalités très différentes, qui s'accordent plus ou moins bien avec une logique de réduction de la pauvreté.

Graphique 3

Dépenses actives et passives des politiques du marché du travail (en % du PIB)



Sources : Eurostat (Labour Market Policies database, 2007).

Malgré des spécificités nationales toujours marquées, les logiques d'activation des chômeurs à l'œuvre ces dernières années ont globalement entraîné un durcissement des critères d'éligibilité aux dispositifs d'assurance chômage ainsi qu'une réduction des montants et des durées d'indemnisation associés. L'importance des logiques d'assurance tend à diminuer au profit de mesures d'assistance conditionnées à la reprise d'un emploi. Cette moindre importance des dispositifs d'assurance s'accompagne en général d'une redéfinition de l'« emploi convenable » en termes de salaire, de qualification, ou encore de temps de trajet. Parallèlement, des dispositifs visant à « rendre le travail payant » sont mis en place afin d'inciter financièrement les chômeurs à reprendre un emploi, même précaire. Les mesures de formation – qui font aussi partie des mesures dites actives – occupent également une place importante, mais l'évolution de la structure des mesures actives montre que la part des montants alloués en moyenne en Europe aux incitations à l'emploi a tendance à croître, relativement aux autres types de mesures (Commission européenne, 2008b).

Le Royaume-Uni, représentant du modèle libéral en Europe, n'a finalement pas connu de véritable réforme de son système de protection des chômeurs ces dernières années puisque les logiques d'activation sont depuis longtemps en place. Cependant, en même temps que des efforts de soutien au revenu ont été réalisés pour réduire la pauvreté de certains groupes vulnérables, la lutte contre la pauvreté des personnes d'âge actif se repose de plus en plus sur l'activation. Cela se traduit notamment par des réformes visant à mieux contrôler les inactifs pour raisons d'in-

validité et, pour les moins handicapés, à des entretiens réguliers pouvant permettre un potentiel retour progressif vers l'emploi. Parallèlement, se sont développés les dispositifs visant à rendre le travail payant, notamment pour les parents chômeurs ou inactifs.

En Espagne, la pauvreté des chômeurs est un peu plus faible que la moyenne européenne (UE15). La principale tentative de réforme de l'indemnisation chômage en Espagne s'est soldée par un échec à la fin de l'année 2002. En 2003, une version très édulcorée du texte a néanmoins imposé quelques nouvelles restrictions aux demandeurs d'emploi (Vincent, 2008). Bien que les mesures adoptées dans cette deuxième loi concordent avec la logique d'activation décrite plus haut, l'échec de la réforme de 2002 a permis de conserver un filet de sécurité pour les demandeurs d'emploi qui peut expliquer les performances plutôt convenables de l'Espagne en matière de pauvreté des chômeurs.

Les réformes récentes de l'assurance chômage en Allemagne ont également suivi cette logique d'activation en durcissant les conditions d'acceptabilité d'un emploi à travers la mise en application de plusieurs vagues de réformes connues sous le nom de lois Hartz (I à IV). La réduction des durées d'indemnisation dans le cadre de l'assurance chômage, en particulier pour les seniors, a été associée à une redéfinition de l'«emploi convenable» et au renforcement des contrôles (Chagny, 2005). Mais les mesures les plus importantes de ces lois Hartz concernent la réforme en profondeur du système d'assistance chômage : les montants des dispositifs d'assistance sont forfaitaires et les conditions d'acceptabilité d'un emploi particulièrement contraignantes. Une forme particulière de contrats a également été créée afin de «rendre le travail payant» pour les personnes profitant du régime d'assistance dans le but de faire disparaître les trappes à inactivité.

La Suède a également mis en place un certain nombre de réformes de son système d'indemnisation du chômage depuis le début des années 2000 (Jolivet, Mantz, 2007). Le nombre d'heures travaillées par mois pour prétendre à l'indemnisation a été augmenté et les conditions d'acceptation d'un emploi élargies. Le système suédois demeure cependant généreux et, bien que mettant l'accent sur les mesures actives, conserve une part importante de son PIB consacré aux dépenses d'indemnisation qui garantissent des taux de pauvreté relativement faibles parmi les chômeurs.

Lutter contre la pauvreté des «non-activables»

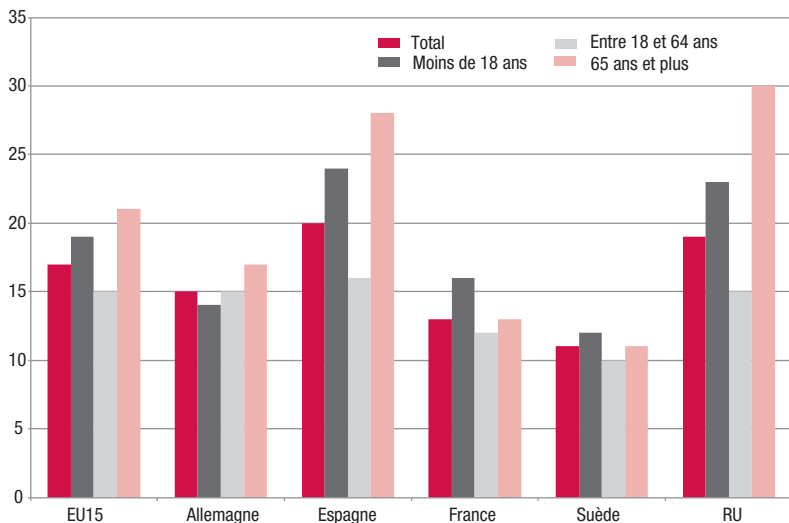
Si les politiques de lutte contre la pauvreté ont eu tendance à se coordonner, pour les personnes d'âge actif, autour des mesures d'activation, elles ont partout conservé un volet de soutien aux revenus, en particulier pour les personnes fondamentalement non «activables» que sont les enfants, les personnes âgées, les handicapés, etc.

Néanmoins, la pauvreté de ces populations est souvent à mettre en relation avec celle des personnes d'âge actif. La pauvreté des enfants est en effet intimement liée à l'activité de leur(s) parent(s) : elle découle de la situation de leurs parents sur le marché du travail, de la forme du ménage et des transferts sociaux en leur faveur. De même, la pauvreté des personnes âgées est souvent indirectement liée aux revenus de leur travail antérieur.

Le graphique 4 montre les disparités européennes en termes de pauvreté par âge : on remarque que l'Espagne et le Royaume-Uni sont deux pays caractérisés par une distribution «en V» de la pauvreté, c'est-à-dire que les moins de 18 ans et les plus de 65 ans sont beaucoup plus touchés que la tranche d'âge intermédiaire. L'Allemagne et la Suède sont quant à elles caractérisées par une répartition de la pauvreté relativement homogène entre tranches d'âge.

Graphique 4

Répartition de la pauvreté par âge



Sources : Eurostat (EU-SILC 2007).

La pauvreté des enfants est particulièrement importante en Espagne et au Royaume-Uni où près d'un quart des moins de 18 ans vivent sous le seuil de pauvreté. En Allemagne et en Suède, les niveaux sont à l'inverse particulièrement bas par rapport à la moyenne européenne, respectivement à 14 % et à 12 %. Dans tous les pays cependant, la multiplication des nouvelles formes familiales, et en particulier des familles monoparentales, éprouve la capacité des systèmes de protection sociale à trouver des réponses adaptées.

Les mesures visant à réduire la pauvreté des enfants se sont multipliées au Royaume-Uni, tout en maintenant l'accent sur la logique d'activation : la lutte contre la pauvreté des enfants passe donc à la fois par le versement d'aides plus généreuses, mais également par l'activation de leur(s) parent(s). Cependant, bien que les efforts de lutte contre la pauvreté des enfants aient porté des fruits, celle-ci demeure encore élevée au Royaume-Uni (Middleton, 2006).

En Espagne, la pauvreté des enfants est principalement liée à une intensité du travail réduite au niveau du ménage, liée notamment aux faibles taux d'emploi des

femmes. À ce premier aspect peut également se greffer un problème de faible salaire puisqu'on a vu que les travailleurs pauvres étaient relativement nombreux en Espagne. Malgré cet état de fait, les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants restent assez limitées et leur efficacité semble médiocre (Commission européenne, 2008c). Cette faiblesse de la politique de lutte contre la pauvreté en Espagne est partiellement compensée par la solidarité intergénérationnelle qui joue toujours un rôle de substitution pour atténuer la pauvreté des familles.

En Suède, la répartition par âge du risque de pauvreté est moins défavorable aux enfants, et, en Allemagne, elle leur est même favorable. L'existence d'un système de protection sociale généreux, mais surtout étendu, peut expliquer ces bonnes performances relatives. En Allemagne, les politiques de lutte contre la pauvreté des enfants passent principalement par des aides complémentaires attribuées aux parents. Elles sont relativement généreuses pour les chômeurs et ciblent aussi les plus bas revenus. En Suède, des transferts sociaux substantiels complétés par des structures de garde très développées permettent de combattre efficacement la pauvreté des enfants.

Les personnes âgées constituent, comme les enfants, une classe fragile avec un taux de risque de pauvreté plus élevé que l'ensemble de la population : elles sont 21 % dans l'UE15 à vivre sous le seuil de pauvreté, et cette pauvreté est encore renforcée pour les personnes vivant seules. Le niveau de pauvreté des plus de 65 ans dépend, lui, principalement de leur activité passée et du régime de retraite auquel ils ont droit, et notamment de sa plus ou moins grande contributivité.

Le Royaume-Uni et l'Espagne sont là encore les pays les plus affectés par la pauvreté des personnes âgées : 28 % des plus de 65 ans vivent sous le seuil de pauvreté en Espagne et ils sont 30 % au Royaume-Uni. Cette situation comparable connaît pourtant des explications différentes. Le régime de retraite espagnol est caractérisé par des pensions faibles en lien avec des salaires faibles et de hauts niveaux de chômage qui réduisent la durée de cotisation (Caussat, Lelièvre, 2005). Le haut niveau de pauvreté des retraités britanniques est plutôt à mettre en lien avec la présence de régimes de retraites disparates, sources d'inégalités importantes entre les cotisants. Les prestations du régime public sont fixées à un niveau très bas et sont dans la plupart des cas complétées par une affiliation à une caisse de retraite privée. Par ailleurs, l'augmentation de la part de capitalisation et de la contributivité a contribué à dégrader les conditions de retraite pour les plus pauvres.

À l'inverse, en Allemagne et en Suède, les taux de pauvreté des personnes âgées restent en deçà de la moyenne européenne grâce à des régimes de retraite généreux et principalement fondés sur des principes de répartition. Cependant, le régime de retraite suédois a fait l'objet d'une réforme récente visant à renforcer la contributivité du régime (Jolivet, 2007). Cette évolution risque donc de remettre en question l'égalité des personnes âgées face au risque de pauvreté dans la mesure où les plus pauvres cotisent moins pendant leur vie active.

Ce bref panorama des situations de pauvreté par âge dans l'Union européenne tend à montrer que la lutte contre la pauvreté ne peut faire l'économie de mesures passives d'aide aux revenus. En effet, les logiques d'activation sont inefficaces à

toucher certaines populations en dehors du marché du travail, alors même qu'elles sont très affectées par le risque de pauvreté.

Comment se situe la France dans ce panorama ?

Dans la typologie des modèles sociaux européens, la France est classée parmi les pays du modèle continental. Cela ne l'empêche pas de partager certaines caractéristiques avec d'autres pays de notre étude.

En France, le taux de pauvreté avant transferts se situe dans la moyenne européenne. Cependant, la redistribution opérée par les transferts sociaux permet de réduire ce taux de 50 %, ce qui la place largement en dessous de la moyenne européenne en termes de pauvreté après transferts (13 % au lieu de 17 % dans l'UE15). Parmi les pays étudiés ici, seule la Suède connaît un niveau de pauvreté inférieur (11 %). Comme ailleurs en Europe, l'emploi est un facteur majeur d'évitement de la pauvreté et les chômeurs sont relativement plus pauvres que les autres catégories. À l'instar de l'Allemagne, la proportion de chômeurs de longue durée est particulièrement importante en France (près de 40 %). Pourtant, les chômeurs français figurent parmi les moins démunis au sein des chômeurs européens : ils sont 33 % à vivre au-dessous du seuil de pauvreté contre 41 % dans l'UE15 en moyenne. Par ailleurs, la répartition de la pauvreté par âge est plutôt homogène, comme en Allemagne ou en Suède. La pauvreté des enfants, loin d'atteindre les niveaux espagnol ou britannique, y est cependant un peu plus développée, concentrée sur les familles monoparentales ou de quatre enfants ou plus.

En résumé, la France fait partie des pays européens qui combattent le mieux le risque de pauvreté, notamment grâce à un système de protection sociale performant. Elle n'est cependant pas épargnée par le mouvement récent de réformes d'activation. Mais, contrairement aux pays étudiés où ces réformes ont précédé la crise, la réforme française majeure en matière d'activation, à savoir la mise en place du RSA, intervient au cœur de la crise. Nous verrons en conclusion comment le lancement de cette réforme dans un tel contexte en modifie substantiellement les enjeux.

L'impact de la crise sur la pauvreté

Dans le prolongement de la crise financière et de la récession mondiale, la situation économique de l'Union européenne s'est fortement dégradée en 2009, son PIB chutant de près de 4 %. Si le PIB de la plupart des pays membres devrait se stabiliser ou croître en 2010, cela ne sera pas suffisant pour empêcher une détérioration encore plus importante du marché du travail : la chute de l'emploi a été de 2,5 % en 2009 dans l'UE et devrait se poursuivre en 2010, avec une nouvelle chute de 1,5 %, selon les prévisions de la Commission européenne (SPC-EC 2009).

Or l'impact social de la crise est principalement lié à la dégradation des conditions d'emploi. Le risque de pauvreté s'accroît pour ceux qui ont perdu leur emploi, et également pour l'ensemble du ménage qui dépend de ce revenu. Dans cette optique, les systèmes de protection sociale, et particulièrement l'assurance chômage, jouent un rôle crucial. En soutenant le revenu, ils permettent de modérer le coût économique, mais aussi le coût humain de la crise. Cependant, les stabilisateurs automatiques sont loin d'être suffisants pour limiter l'impact d'une crise de cette ampleur. Cette partie sera consacrée à présenter les différentes politiques de

l'emploi mises en place en réponse à la crise actuelle, et dans quelle mesure elles peuvent influencer sur l'évolution du risque de pauvreté².

L'impact de la crise sur le chômage a varié selon les pays

Nous avons tout d'abord choisi de centrer notre analyse sur la situation du marché du travail car nous ne disposons pas encore de statistiques sur l'évolution récente du taux de pauvreté monétaire. Comme nous l'avons vu, l'emploi est en effet la plus importante barrière contre la pauvreté pour les personnes en âge de travailler. Ses bénéfices se répercutent également sur les individus en situation de dépendance, tels que les enfants. Indirectement il protège aussi les retraités puisque les prestations sont le plus souvent liées aux revenus antérieurs. On peut donc raisonnablement penser que l'impact social de la crise passe principalement par ses effets dépressifs sur le marché du travail. Ceux-ci se font véritablement sentir depuis le dernier trimestre de 2008, et cette dégradation se poursuivra vraisemblablement en 2010 pour tous les pays de notre étude. Cependant la situation est très contrastée d'un pays à l'autre (tableau 1).

Tableau 1

Évolution récente du taux de chômage, données désaisonnalisées

	Juillet 2007	Juillet 2008	Juillet 2009
Union européenne (15 pays)	7	7,1	9,1
Allemagne	8,3	7,2	7,6
Espagne	8,2	11,4	18,5
France	8,3	7,8	9,7
Suède	6	6,2	8,4
Royaume-Uni	5,3	5,7	7,8

Sources : Eurostat, LFS.

La situation est particulièrement préoccupante en Espagne avec une envolée du taux de chômage dès 2008. L'importance dans l'économie de secteurs particulièrement dévastés (l'industrie automobile, mais surtout la construction) peut aider à comprendre une hausse aussi brutale du taux de chômage. L'importance des contrats temporaires explique quant à elle sa rapidité. À l'inverse, la situation en Allemagne semble étonnamment stable, alors même que son PIB a été le plus affecté par la crise en 2009. La conjoncture très favorable du marché du travail allemand juste avant la crise et le recours massif au chômage partiel peuvent expliquer cette bonne performance. La Suède et le Royaume-Uni ont connu quant à eux une dégradation dans la moyenne européenne.

2. Dans la version longue du rapport, nous présentons également les différentes politiques macroéconomiques de relance mises en place face à la crise en interrogeant leur capacité à se substituer aux stabilisateurs automatiques. Nous concluons que cette substituabilité est imparfaite, notamment parce que la logique de ces dépenses est de soutenir l'activité, alors que les dépenses de protection sociale visent explicitement les populations les plus fragilisées par la crise.

Ces différences méritent cependant d'être nuancées, et ne fournissent pas une information définitive sur les performances relatives des marchés du travail face à la crise. Les prévisions de l'OCDE pour 2010 (OCDE, 2009a) sont défavorables pour tous les pays étudiés et devraient conduire à niveler les différences observées : l'Allemagne devrait ainsi voir son taux de chômage augmenter plus rapidement que les autres pays, les effets du recours au chômage partiel se dissipant. L'Espagne restera beaucoup plus durement touchée, et son taux de chômage pourrait atteindre les 20%.

Le fait que la crise du marché du travail s'inscrive dans la durée est très préoccupant car elle aura ainsi un impact majeur sur le risque de pauvreté. Les indemnités fournies par l'assurance chômage vont dans un premier temps permettre d'amortir l'incidence de la chute de revenu liée à la perte d'emploi. Mais, avec le prolongement d'un chômage élevé, le recours aux prestations de l'assistance sociale va mécaniquement augmenter du fait de l'épuisement progressif des droits à l'indemnisation. Or, le plus souvent, ces prestations ne permettent pas de maintenir les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté (Commission européenne, 2008a). De ce point de vue, on peut s'attendre à une accélération de la progression du taux de pauvreté dans le temps. En 2008, le nombre de bénéficiaires de l'assistance n'avait pas encore augmenté significativement dans les pays considérés, à l'exception notable de l'Espagne qui est le pays ayant été touché le plus tôt par la crise de l'emploi. Une évolution similaire est donc à attendre pour l'ensemble des pays étudiés.

Du point de vue des populations touchées, la crise va renforcer le risque de pauvreté des plus défavorisés sur le marché du travail : les femmes, les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés, les faiblement qualifiés, les immigrés. Ces groupes devraient voir leur taux de chômage augmenter plus vite que la moyenne, en partie en raison de leur surreprésentation dans les emplois précaires. Cette situation risque d'accroître l'intensité de la pauvreté de ces populations puisqu'elles étaient déjà les plus vulnérables face au chômage. De plus, les personnes dépendant des individus les plus confrontés au risque de chômage, et notamment les enfants élevés par leur seule mère, voient également leur risque de pauvreté s'accroître.

Un autre aspect important de cette crise concerne le secteur immobilier. Là aussi, les situations sont contrastées d'un pays à l'autre. La crise immobilière a surtout touché l'Espagne et le Royaume-Uni (avec une baisse respective des prix à la vente en 2008 de 6,8% et de 22,5%), et la Suède dans une moindre mesure. Son impact sur la pauvreté est ambigu. D'un côté, la chute du prix des logements est susceptible de faire baisser les loyers, et donc d'améliorer l'accès au logement des plus pauvres. D'un autre côté, elle accroît la vulnérabilité des ménages qui se sont endettés pour devenir propriétaires, et confrontés par ailleurs à un risque de chômage accru.

Les mesures prises face à la crise et leur impact sur la pauvreté

Des mesures de soutien au revenu des chômeurs et quelques « coups de pouce » ciblés

Dans la crise, le principal vecteur de l'accroissement du risque de pauvreté passe par la perte de l'emploi. Les dispositifs d'assurance chômage jouent alors un

rôle primordial pour amortir la chute brutale de revenus qui s'ensuit et constituent donc la principale politique de soutien au revenu. Dans cette optique, certains pays ont mis en place des dispositions temporaires afin d'accroître la couverture de celle-ci. La Suède a raccourci la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture de droits. En Espagne, la couverture a été accrue pour les salariés à temps partiel ou avec des périodes courtes de non-emploi. D'autres dispositions visent à accroître la générosité de l'assurance chômage. En Espagne, le temps d'attente avant la perception des allocations a été temporairement supprimé. En Allemagne, la durée d'indemnisation maximale a été prolongée de 18 à 24 mois pour les travailleurs de plus de 50 ans (cette mesure avait en fait été décidée avant le début de la crise pour tempérer les lois Hartz). En résumé, tous les pays étudiés (à l'exception notable du Royaume-Uni) ont accru la portée de l'assurance chômage.

Différentes mesures ont également vu le jour pour venir en aide à une population plus large que les seuls chômeurs. Ainsi certaines politiques de soutien au revenu passent par des réductions ou des crédits d'impôts ciblés sur les bas revenus : ces déductions fiscales ont été mises en place en Espagne, en Allemagne et au Royaume-Uni. Les aides ponctuelles constituent un autre volet des politiques de soutien au revenu. Ces mesures concernent souvent les populations les plus vulnérables et prennent la forme d'un « coup de pouce ». Si elles ont l'avantage de cibler des populations dans le besoin, le montant des aides attribuées n'est pas toujours très important. L'Allemagne a particulièrement visé le risque de pauvreté infantile à travers l'augmentation temporaire de 35 euros par mois du montant de l'aide aux enfants de chômeurs. À cela s'ajoute un versement ponctuel de 100 euros par enfant pour les ménages à bas salaires en 2009. Au Royaume-Uni, le gouvernement a accordé un versement de 60 livres à 15 millions de personnes vulnérables, principalement des retraités ; une aide au paiement du fioul a aussi été décidée.

En résumé, on ne peut pas parler de bouleversements majeurs des systèmes d'indemnisation déjà en place avant la crise ; les régimes les plus généreux se révéleront donc là encore les plus protecteurs. Il est par ailleurs important de noter que les allocations d'assistance n'ont été revalorisées dans aucun des pays étudiés ici. Ce constat est préoccupant du point de vue du risque de pauvreté, puisque le nombre de leurs bénéficiaires devrait fortement s'accroître avec le prolongement de la crise.

Les politiques d'activation toujours mobilisées dans le contexte de crise

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les politiques d'activation sont de plus en plus mises en avant pour leur capacité supposée à maintenir le lien avec l'emploi, premier rempart contre la pauvreté. Ces politiques ont été particulièrement mobilisées face à la crise. Pourtant leur effet sur l'évolution du risque de pauvreté n'est pas aussi évident à déterminer que celui des mesures directes de soutien au revenu. Il faut en réalité distinguer entre les différents types de mesures prises. D'un côté, les soutiens ciblés aux créations d'emplois ont un impact direct sur le revenu des ménages qui en profitent. De l'autre, l'effet des politiques qui touchent à l'em-

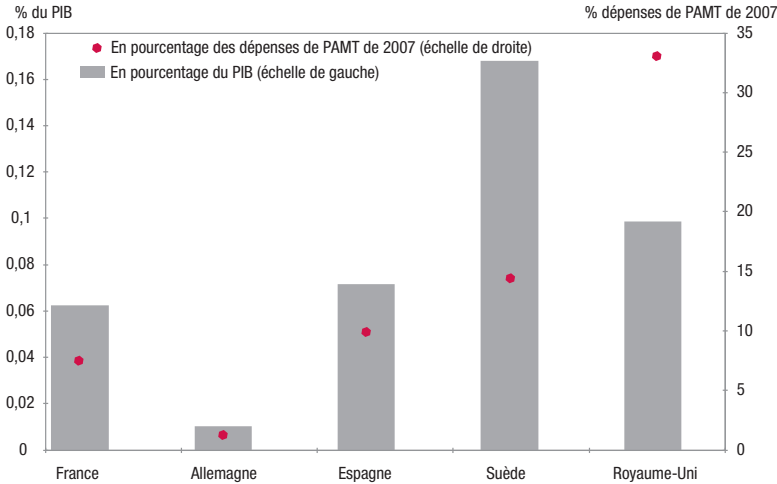
ployabilité des chômeurs (programmes de formation et d'accompagnement, accroissement des moyens du service pour l'emploi) est plus difficile à évaluer. Elles présupposent en effet qu'il existe des emplois non pourvus, et que de telles mesures favorisent une réallocation au sein de l'économie. Une telle vision est peut-être justifiée à moyen terme, mais à court terme la crise se caractérise justement par une chute brutale du nombre d'emplois à pourvoir. Les effets des politiques qui améliorent l'employabilité ne seront donc pas immédiats, mais pourraient permettre de mieux préparer la sortie de crise.

Du point de vue des dépenses additionnelles effectuées, le graphique 5 confirme les spécificités nationales des politiques de l'emploi analysées dans la première partie. C'est au Royaume-Uni et en Suède qu'elles ont le plus augmenté, et en Allemagne – pour laquelle les chiffres ne prennent pas en compte les dispositifs de chômage partiel – qu'elles ont le moins augmenté. L'importance de l'effort espagnol mérite d'être nuancée, étant donné la gravité de la dégradation de son marché du travail. Par ailleurs, la position avantageuse du Royaume-Uni lorsque l'on compare les dépenses additionnelles aux dépenses antérieures s'explique avant tout par le faible niveau habituel de ces dernières.

Les mesures ciblées de créations d'emplois prennent deux formes différentes ; certaines sont liées à des incitations monétaires (subventions, exonérations de cotisations) à l'embauche de populations en difficulté – dont le risque de basculer dans la pauvreté à cause de la crise est élevé –, alors que les autres sont des créations nettes d'emplois publics. Pour les premières, il n'est donc pas toujours évident de distinguer les créations réelles par les entreprises des effets d'aubaine. Ces mesures ont été développées à grande échelle en Espagne et au Royaume-Uni. En Espagne, un fonds d'investissement permet aux autorités locales d'entreprendre des travaux publics. Les incitations ont été augmentées pour l'embauche à temps partiel, ainsi que pour l'embauche en emploi régulier de chômeurs avec enfants. L'ensemble de ces mesures visent à créer 300 000 emplois. Au Royaume-Uni, le gouvernement finance 150 000 emplois temporaires d'intérêt public, principalement destinés aux jeunes. Par ailleurs, les incitations pour embaucher des chômeurs en fin de droits ont été accrues. Enfin, on peut signaler en Suède la revalorisation des primes à l'embauche des chômeurs et des malades de longue durée, ainsi que des immigrés récents.

Graphique 5

Dépense additionnelle annuelle au titre des programmes actifs du marché du travail prévue face à la récession économique, moyenne pour la période 2008-2010



Sources : Calculs effectués par l'OCDE à partir de leur base de données sur les programmes du marché du travail et des réponses au questionnaire OCDE/CE, tableau repris de OCDE, 2009b, p. 78.

Les politiques destinées à accroître l'employabilité passent le plus souvent par la création et l'extension de programmes de formation existants. En Allemagne, les budgets d'aide à la formation initiale et continue ont été augmentés : les jeunes et les chômeurs peu qualifiés sont particulièrement visés. Par ailleurs, le programme de formation continue destiné aux salariés les plus âgés a été étendu à ceux menacés par le chômage. En Suède, un nouveau programme de formation lancé fin 2007 a vu ses moyens s'accroître significativement avec la crise. Il a pour objectif de faciliter la reconversion des chômeurs et de faciliter l'entrée sur le marché du travail des jeunes. Un dispositif original a consisté à augmenter les places en université afin d'inciter les jeunes à ne pas entrer directement sur le marché du travail. Au Royaume-Uni, des programmes de formation spécifiques ont été mis en place pour les personnes licenciées ou menacées de l'être. Les jeunes sont aussi ciblés, et le service de l'emploi leur garantit une formation ou un placement en emploi au bout d'un an de chômage. Enfin, les entreprises sont incitées à proposer des formations à leur personnel. En Espagne, le budget du programme de formation des chômeurs a été augmenté, et il a été fusionné avec celui des personnes en emploi. La mobilité géographique est également favorisée par le service de l'emploi.

Par ailleurs, chacun des pays étudiés a augmenté significativement les budgets alloués au service de l'emploi, afin principalement d'embaucher du personnel. L'objectif principal est d'améliorer le soutien individualisé aux chômeurs en matière d'encadrement et d'orientation. Cependant, il n'est pas encore possible de savoir si cette augmentation va réellement améliorer ce soutien, puisque le nombre de chô-

meurs risque de s'accroître dans une proportion supérieure aux budgets. À noter que le Royaume-Uni est le seul pays où les obligations des chômeurs vis-à-vis de l'agence pour l'emploi ont augmenté suite à la crise à travers la réforme du système d'accompagnement individualisé. Dans l'ensemble, les politiques d'activation qui ont été développées n'ont donc pas pris une forme contraignante, et on ne retrouve pas la tension entre politiques passives et actives qui caractérisaient le mouvement récent de réformes.

Le chômage partiel est une mesure qui mérite aussi d'être évoquée, puisqu'elle consiste à maintenir les individus dans l'emploi dans une période de dégradation du marché du travail. On peut, à ce titre, la considérer comme une politique d'activation en amont, qui protège les qualifications et minimise les pertes de revenus par rapport à un licenciement brutal. Elle permet également de retarder l'arrivée dans les dispositifs d'assurance chômage et évite ainsi, en cas de crise durable, les situations où des personnes licenciées en début de crise se retrouvent en fin de droits avant la sortie de crise. Cette politique est principalement mise en œuvre en Allemagne, avec un million et demi de travailleurs au chômage partiel en 2009. C'est une caractéristique assez typique de la gestion des crises de l'emploi en Allemagne, qui a en plus été facilitée par des incitations temporaires auprès des entreprises pendant la crise.

Les effets directs et indirects de la crise sur la pauvreté des personnes âgées

Dans un contexte de crise de l'emploi, on peut craindre une dégradation du revenu des retraités en cas d'explosion des retraites anticipées. S'il peut être préférable au chômage dans un premier temps, ce dispositif affecte négativement le revenu des retraités à moyen et long terme. Pour l'instant cette pratique se localise surtout en Espagne, même si par ailleurs les minima vieillesse y ont été revalorisés de 6,4%. Au-delà de ces conséquences sur l'emploi, l'impact direct de la crise sur la pauvreté des personnes âgées risque d'être particulièrement important au Royaume-Uni où les retraites par capitalisation sont plus développées et où la chute du prix des actifs financiers a donc eu un impact important. À l'inverse, cet effet ne jouera pas pour les autres pays étudiés où la retraite par répartition est largement majoritaire. À plus long terme, l'épisode de la crise aura un effet indirect sur la pauvreté des personnes âgées pour tous les pays étudiés. En effet, le plus faible niveau de cotisation (voire le défaut de cotisation) des salariés ayant perdu leur emploi se répercutera négativement sur leurs prestations de retraite futures. Les pays où le régime de retraite est particulièrement contributif, comme la Suède et le Royaume-Uni, seront les plus touchés.

Conclusion

Les principales conséquences sociales de la crise actuelle sont liées à la dégradation des conditions de l'emploi, qui constitue le premier rempart contre la pauvreté. La crise a affecté le marché du travail avec retard pour la plupart des pays européens, et ses effets ne se feront sentir pleinement qu'en 2010. Par conséquent, il

n'existe pas encore de recul suffisant pour juger avec précision de l'impact de cette crise sur le risque de pauvreté. Dans un premier temps, nous avons donc choisi de concentrer notre étude sur les mécanismes de protection sociale tels qu'ils existaient avant la crise. Nous avons vu que leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté était variable, et qu'elle était principalement liée à leur générosité relative.

L'impact de la crise actuelle sur le risque de pauvreté reste cependant indéterminé. Il est impossible de dire avec certitude que les modèles les plus protecteurs assureront ce même niveau de protection dans la crise. En effet, celle-ci n'a pas touché les marchés du travail avec la même intensité. On peut cependant affirmer que les systèmes de protection sociale continueront à jouer un rôle décisif pour amortir les effets de la crise auprès des plus défavorisés.

Un autre aspect de notre étude s'est attaché à présenter les évolutions récentes des politiques de lutte contre la pauvreté, telles qu'elles ont été mises en œuvre dans différents pays avant la crise. Nous avons vu qu'il était difficile de dissocier ces évolutions de celles des politiques de l'emploi, et notamment de la mise en avant des politiques d'activation au détriment des politiques plus passives de soutien au revenu. Nous avons pu constater que les réformes des systèmes de protection des chômeurs concernant la réduction des durées d'indemnisation et le durcissement des conditions d'acceptabilité d'un emploi sont arrivées relativement à contretemps par rapport à la crise. Néanmoins, cette tendance à l'activation tend à se confirmer en partie dans l'épisode de la crise : les mesures adoptées s'inscrivent toutefois dans ses formes les moins contraignantes (formation, incitations à l'embauche, etc.).

Il est possible de tirer de cette étude quelques enseignements pour le cas français. La crise a entraîné en France, en 2009, une dégradation du marché de l'emploi dans la moyenne européenne. Les prévisions indiquent qu'il devrait en être de même en 2010. Comme nous l'avons vu, la France se caractérise par un système de protection sociale performant, relativement aux autres pays étudiés. Ce système constitue clairement un atout pour limiter l'impact de la crise sur le taux de pauvreté. En complément, des mesures « classiques » d'activation (hausse des moyens de l'agence pour l'emploi, de l'offre de formation, etc.) ont été mises en place. Plus spécifiquement, la France a aussi recouru, comme l'Allemagne, à des dispositifs de chômage partiel, bien que dans une moindre mesure.

Dans le contexte de la crise, l'introduction du revenu de solidarité active (RSA) mérite une attention particulière. Cette politique s'inscrit en partie dans le récent mouvement de réformes où prédominent les logiques d'activation. En effet, elle vise à rendre le travail plus attractif pour les individus bénéficiant de l'assistance, afin de les sortir des « trappes à inactivité ». Le revenu supplémentaire procuré par le RSA peut donc permettre à ses bénéficiaires de dépasser le seuil de pauvreté. Cette mesure accroît également les contraintes à reprendre un travail, même s'il est encore trop tôt pour savoir si des sanctions seront appliquées dans la pratique.

La crise a profondément modifié les enjeux liés à l'introduction du RSA. Dans une période de dégradation du marché du travail, il est évident que le RSA n'aura pas les effets escomptés sur l'emploi et la pauvreté, puisqu'il présuppose que des

emplois sont disponibles mais insuffisamment attractifs. Contrarié dans sa logique d'activation, le RSA pourrait tout de même jouer un rôle de soutien au revenu, puisqu'il devrait mécaniquement revaloriser les aides apportées aux très bas salaires, en substitution ou en complément de la prime pour l'emploi.

Références

- AMABLE B., 2005, *Les Cinq Capitalismes*, Paris, Le Seuil.
- CAUSSAT L., LELIÈVRE M., 2005, « Les réformes des systèmes de retraite dans les pays d'Europe du Sud », *Études et Résultats*, DREES, n° 450, décembre.
- CHAGNY O., 2005, « Les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRES*, n° 48, 2005/2.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2008a, *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU Indicators*, Commission Staff Working Document, DG EMPL.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2008b, *Expenditure on Labour Market Policies, 2005*, Eurostat, Statistics in focus, 45/2008.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2008c, *Intensifier la lutte contre la pauvreté des enfants dans l'Union européenne: un exercice de comparaison à l'échelle de l'UE*.
- COMMISSION EUROPÉENNE - Social Protection Committee, 2009, *Social Monitoring of the Crisis*.
- JOLIVET A., MANTZ T., 2008, « Suède. Une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre.
- JOLIVET A., 2007, « Suède. Un taux d'emploi très élevé à relativiser », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre.
- LEFRESNE F., 2008, « Royaume-Uni. Les avatars d'une indemnisation faiblement protectrice: le cas britannique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre.
- MIDDLETON S., 2006, « Poverty policy in the UK », Centre for Economic Research in Social Policy, Loughborough University, June.
- OCDE, 2008, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE, 2009a, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, Paris.
- OCDE, 2009b, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Faire face à la crise de l'emploi*, Paris.
- VINCENT C., 2008, « Espagne. Tentatives d'adaptation de l'assurance chômage au marché du travail flexible », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre.

Les syndicats face à la pauvreté laborieuse : entre intégration dans des réseaux d'action publique et campagnes de sensibilisation

Une approche comparée Belgique - Royaume-Uni

Sophie Béroud, David Garibay, Thomas Brugnot et Romain Vila
(université Louis-Lumière - Lyon-II, Triangle [UMR 5206])

PAS plus qu'en France, le phénomène de la pauvreté laborieuse ne constitue dans d'autres pays européens un domaine d'intervention privilégié par les syndicats. Une division implicite du travail militant, instauré depuis des décennies, tend à laisser ce qui relève des effets de la pauvreté aux associations et ce qui concerne le monde du travail aux syndicats. Pour autant, la mise sur agenda par les gouvernements nationaux d'une politique de lutte contre la pauvreté et la consolidation de réseaux d'action publique sur cet enjeu ont peu à peu conduit les syndicats à se doter d'une réflexion plus fine et à s'inscrire dans un certain nombre d'initiatives. En partant d'une étude comparée des situations belge et britannique, cette contribution s'efforce d'éclairer les processus par lesquels les principales organisations syndicales au sein de ces deux pays abordent la thématique de la pauvreté laborieuse dans le cadre de campagnes d'action plus larges sur la pauvreté et la traduisent en mots d'ordre faisant sens par rapport à leurs revendications traditionnelles, sur l'emploi et les salaires.

«En fin de compte je pense qu'on a réussi à faire passer cette idée au travers de deux mots qui consiste à dire que le travail est mal considéré, mal rémunéré, mal valorisé, et que le travailleur subit des contraintes financières très graves et son pouvoir d'achat s'en ressent, et son niveau de vie et le bien-être aussi. (...) Parce qu'en fin de compte on est devenu très minimaliste, c'est-à-dire qu'on défend des seuils en dessous desquels on ne peut pas descendre, mais quand on voit la situation qui peut évidemment varier, et de plus en plus il y a des familles monoparentales, il y a des personnes qui sont isolées, qui vivent seules, ou des personnes âgées qui n'ont pas pu avoir une invitation, etc., être propriétaire et autres, donc on se retrouve dans une évolution sociétale qui fait que pas mal de gens sont en grande difficulté. Et le fait à un moment donné de considérer qu'il faut un minimum en dessous duquel ne pas descendre, ça leur enlève la possibilité de pouvoir avoir des loisirs, de pouvoir s'occuper de leur santé correctement, donc pas vraiment de manger et de se loger. On doit pouvoir prétendre à autre chose quand on travaille, on doit avoir un autre retour, or ce n'est plus le cas pour toute une série de couches de la population. [...] Le travailleur pauvre, je trouve que ça cible bien le concept qu'on veut mettre en avant.»

Entretien avec un dirigeant fédéral de la FGTB, Bruxelles, 3 septembre 2009.

Vouloir mener une comparaison entre des mouvements syndicaux aux histoires et aux structures différentes par rapport à un enjeu – la pauvreté laborieuse – dont la définition ne peut être saisie en dehors des débats scientifiques et politiques dans lesquels elle s'inscrit ne présente rien d'évident¹. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre le syndicalisme belge et le syndicalisme britannique? D'un côté, deux grosses organisations, la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), qui, grâce à une très forte implantation au sein du salariat, continuent à jouer un rôle central dans le système de relations professionnelles en termes de défense de salaires et du système de protection sociale (Alaluf, 1999, p. 217-246). De l'autre, un syndicalisme qui s'est essentiellement construit à partir de l'entreprise, très fortement déstabilisé et affaibli par les dix-sept ans de gouvernement conservateur et qui se trouve en position d'attente lors du retour des travaillistes au pouvoir en 1997 (Milner, 2008, p. 155-166). Pour autant, il ne s'agit pas ici de mener une comparaison terme à terme, centrée sur l'histoire même du syndicalisme, mais de comprendre comment émergent dans les deux pays des enjeux liés à la lutte contre la pauvreté et comment ces derniers viennent bousculer les syndicats, en les conduisant à cerner, de façon plus ou moins précise, le problème de la pauvreté laborieuse². Or, il ressort de

1. Nous renvoyons ici aux réflexions de Jean-Claude Barbier (2002, p. 191-214) sur les possibilités de la comparaison.

2. Cette contribution repose sur une étude comparée menée au Royaume-Uni et en Belgique, suite à une première enquête menée en France. Elle repose sur l'exploitation systématique de la documentation syndicale et institutionnelle et sur le recueil d'entretiens semi-directifs avec des responsables syndicaux, associatifs et politiques à l'occasion de séjours d'étude dans les deux pays. Nous avons travaillé sur la FGTB et la CSC en Belgique, et principalement pour le Trade Union Congress (TUC) sur UNITE, UNISON et le GMB au Royaume-Uni.

l'étude comparée de ces deux cas des paramètres communs permettant d'éclairer la sensibilisation progressive des syndicats sur la question des travailleurs pauvres : d'une part, leur insertion, même limitée, dans des dispositifs de concertation et de production de connaissance dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ; d'autre part, leur participation à des campagnes d'action spécifiques qui contribuent à faire émerger des problématiques articulant l'approche par le salaire et l'approche par les conditions de vie.

Pauvreté et pauvreté laborieuse : l'inscription des organisations syndicales dans des réseaux d'action publique

Comprendre la façon dont des syndicats appréhendent la notion de pauvreté laborieuse et s'en saisissent, contribuant ainsi à construire politiquement celle-ci, nécessite d'élargir la focale pour s'interroger sur la place que ces mêmes syndicats occupent dans des dispositifs publics de concertation et de production d'analyse sur la pauvreté. En effet, en Belgique comme au Royaume-Uni, l'action publique dans ce domaine s'est traduite au cours des années 1990 et 2000 par la mise en place d'instruments de mesure de la pauvreté, mais aussi de structures d'observation et d'études, quand elle ne prend pas également la forme de campagnes thématiques d'action. Ce mouvement a été amplifié, suite au lancement de la stratégie de Lisbonne, par l'adoption de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le cadre de l'élaboration des Plans d'action nationaux d'inclusion sociale (PANincl).

Acteurs institutionnels, insérés dans des dispositifs de concertation sociale, les syndicats ont été conduits sinon à participer directement à l'élaboration de ces outils statistiques et à la rédaction de rapports, du moins à prendre position suite aux recommandations formulées. Ils ont ainsi été soit directement concernés par la création de nouveaux organes consultatifs, rattachés à l'administration centrale ou fédérale, soit interpellés par le lancement d'initiatives novatrices qui ont des répercussions sur la façon de penser les services publics d'aide aux populations démunies. Le domaine de la lutte contre la pauvreté, qu'il soit entendu de façon large ou de façon plus ciblée au travers d'une figure sociale spécifique (telle la pauvreté infantile), a donné lieu à la consolidation de véritables « réseaux d'action publique ». Il s'agit, au travers de ce terme, de considérer que « les politiques publiques ne sont pas seulement produites par l'État, mais par un ensemble plus large d'acteurs (publics et privés) en interaction » (Hassenteufel, 2009, p. 123) et de comprendre ces réseaux comme « le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent » ; coordination qui jouerait un « rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » (Le Galès et Thatcher, 1995, p. 14).

Or, en Belgique comme au Royaume-Uni, la place prise par les associations dans ces réseaux d'action publique se révèle significative (bien que fortement différenciée) et se traduit dans la production d'expertise, mais aussi dans une forme d'institutionnalisation, *via* la reconnaissance de leurs apports par les pouvoirs

publics. Il paraît dès lors pertinent, par comparaison, de s'interroger sur le type d'investissement qui est celui des organisations syndicales dans ces mêmes réseaux.

La conjonction d'une dynamique institutionnelle et d'une dynamique associative en Belgique

La Belgique présente un cas d'étude particulièrement intéressant en raison de la dynamique institutionnelle qui a été lancée au cours des années 1990 dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

En 1992, suite à une déclaration de politique générale où il insiste sur la nécessité de renouveler le «contrat avec le citoyen» et dans un contexte de progression relative de l'extrême droite, en particulier en Flandre, le gouvernement du démocrate-chrétien Jean-Luc Dehaene confie à la Fondation Roi Baudouin la charge de coordonner une étude sur l'état de la pauvreté en Belgique. Cette fondation d'utilité publique, indépendante du gouvernement, constitue une institution reconnue et prestigieuse, dotée de ressources financières propres: elle confie la recherche à deux associations «partenaires», soit l'association ATD Quart Monde et le réseau des Centres d'action publique (CPAS). Ces derniers sont en charge de l'action sociale au niveau des communes, soit des formes d'aides financières et matérielles ouvertes à l'ensemble de la population sans condition préalable de travail et de cotisation. La démarche, comme les décisions institutionnelles qui lui font suite, est intéressante d'un double point de vue. D'une part, l'élaboration du *Rapport général sur la pauvreté*³, qui sera publié en février 1995 repose sur une concertation large, menée au niveau local. Loin d'être présenté comme un diagnostic établi par des experts, il affirme la nécessité de recueillir directement l'expérience et la parole de celles et ceux qui sont en situation de pauvreté. L'idée de «donner la parole aux pauvres» y est fortement présente et va se retrouver dans les principes constitutifs de réseaux associatifs particulièrement actifs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté comme dans la mise en œuvre de certains instruments de l'action publique. Le rapport préconise l'alliance entre différents acteurs afin de «désenclaver l'expérience des pauvres». D'autre part, le rapport défend une approche globale de la pauvreté, laquelle ne saurait se réduire à une définition monétaire. «*Bien au-delà de l'insuffisance de revenus, la pauvreté traduit une non-participation aux biens sociaux (école, santé, travail, logement)*» (p. 9), mais également un accès limité aux droits politiques et sociaux. Quatre grands champs d'action sont identifiés: famille, bien-être, santé; travail et protection sociale; habitat; culture et enseignement. Si le terme de «travailleur pauvre» est absent du rapport, comme celui de «pauvreté laborieuse», l'approche multidimensionnelle du phénomène de la pauvreté qui y est défendue intègre donc les questions d'emploi et de travail. Elle ouvre ainsi un espace pour l'intervention des syndicats. La CSC semble en particulier avoir été impliquée, au travers d'un de ses responsables intermédiaires, dans l'élabora-

3. *Rapport général sur la pauvreté*, réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin, en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des villes et communes belges section CPAS: <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

tion du rapport. Pour autant, ce sont bien des acteurs associatifs qui sont les moteurs de cette démarche d'analyse et de ces revendications de participation.

La publication du rapport est suivie en 1995 par la mise en place d'une structure de coopération permanente entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, la Conférence interministérielle de l'intégration sociale qui a notamment pour mission de nouer un dialogue avec les organisations défendant les intérêts des plus démunis. Plusieurs initiatives en résultent. D'un côté, la reconnaissance de réseaux associatifs de représentation des «pauvres» se consolide, avec en particulier l'adoption d'un décret de la Communauté flamande qui accorde une visibilité officielle au réseau des «associations où les pauvres prennent la parole⁴». Ce sont ainsi cinquante-cinq associations qui sont reconnues comme représentatives de l'expérience de la pauvreté, qui bénéficient d'un financement public et qui doivent être obligatoirement consultées pour toute action dans le domaine de la pauvreté. Des réseaux se structurent également à Bruxelles et en Wallonie⁵, mais ne bénéficient pas de la même assise institutionnelle.

La concertation nationale aboutit, d'un autre côté, à la création en 1998 d'un Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion, intégré au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ce Service de lutte contre la pauvreté a pour mission principale de produire et de répertorier les connaissances disponibles sur la pauvreté et l'exclusion. Il publie un rapport tous les deux ans soumis aux sept parlements du pays, les thèmes traités résultant d'un travail de concertation avec les associations impliquées sur le terrain⁶.

Le dynamisme institutionnel ne s'est pas arrêté avec la création de cet organisme d'étude spécialisé. Un secrétariat d'État délégué à la lutte contre la pauvreté, rattaché au ministère de l'Intégration sociale, a été créé en 2008. La reconnaissance de ce nouveau poste ministériel va de pair avec la volonté de coordonner l'ensemble des actions menées sur le domaine de la pauvreté, mais aussi de produire des instruments d'analyse et d'intervention spécifiques. De ce point de vue, le dynamisme institutionnel présent en Belgique est à mettre en relation avec l'influence de la méthode ouverte de coordination telle que promue par l'Union européenne : production et amélioration d'indicateurs, définition de cibles et d'objectifs, amélioration des coopérations avec les acteurs de la «société civile» et entre les administrations régionales et fédérales (Hamel et Vanhercke, 2008, p. 73-111). Le nouveau secrétariat d'État à la lutte contre la pauvreté a ainsi mis en place un «baromètre interfédéral de la pauvreté» présentant des données statistiques dans six domaines (soit quinze indicateurs au total) : revenus et dette, soins de santé, travail, enseignement, logement, participation et privation non monétaire. Le fait de disposer d'un outil de connaissance statistique sur la pauvreté constitue d'ailleurs l'une des cinquante-neuf mesures prévue par le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté approuvé en juillet 2008.

4. *Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen.*

5. Il s'agit du réseau wallon de lutte contre la pauvreté et du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté.

6. Entretien avec deux chercheurs du service de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 8 juillet 2009.

L'ensemble de ce dispositif témoigne d'une réelle continuité, depuis le *Rapport général sur la pauvreté* de 1995, dans la manière de définir l'action publique face à la pauvreté. On y retrouve l'idée d'une forte légitimité des acteurs associatifs et de l'expérience venant du terrain. Outre le financement apporté au Réseau belge de lutte contre la pauvreté (réunissant désormais les réseaux bruxellois, flamand et wallon), le plan recommande la multiplication du recours aux « experts du vécu ». Il s'agit d'intégrer des personnes ayant connu la pauvreté ou en situation de pauvreté dans les administrations afin qu'elles fassent part d'un regard différent, fondé sur leur propre expérience, quant à la relation aux personnes en difficultés financières et sociales. Cette « bonne pratique » a d'abord été mise en œuvre en Flandre avant d'être développée au sein de l'administration fédérale⁷. De plus, l'approche de la pauvreté continue à être multidimensionnelle. Définie comme le fait de ne pas parvenir à satisfaire les besoins élémentaires de la vie et comme le fait de ne pas jouir pleinement des droits fondamentaux, la pauvreté est entendue de façon large et englobe les situations de pauvreté laborieuse, mais aussi la question de l'accès aux services publics. Le baromètre interfédéral présente ainsi des indicateurs sur le risque de pauvreté parmi les travailleurs, sur la structure du ménage dans lequel vivent les travailleurs pauvres, sur le niveau d'éducation de ces derniers et sur le type de contrat de travail.

La politique de lutte contre la pauvreté en Belgique possède donc des caractéristiques fortes : qu'il s'agisse des dispositifs de participation institutionnels associant les acteurs associatifs ou d'une approche globale de la pauvreté qui pose la question de l'accès à des biens collectifs tels les services publics. Ce domaine d'action semble, de plus, bénéficier d'un fort consensus. Les dispositifs de participation incluent les syndicats : ce sont le plus souvent des salariés des services d'étude de ces derniers qui suivent, par exemple, l'élaboration du rapport bi-annuel du Service de lutte contre la pauvreté et les différentes phases de concertation sur les thèmes retenus. Ainsi, tout en étant parties prenantes de ces réseaux d'action publique, les deux principales confédérations syndicales, la CSC et la FGTB, n'en restent pas moins dans une position relativement marginale, au regard de la place qu'y occupent les associations. L'élaboration d'indicateurs les a toutefois conduites à mettre en forme leurs propres données statistiques, leur propre « baromètre social », en collaboration avec des équipes de recherche universitaires. La politique menée au niveau fédéral les a surtout poussées à se positionner sur la thématique de la pauvreté laborieuse, laquelle ne constituait pas un terrain d'intervention « traditionnel ». Acteurs légitimes et incontournables de la « concertation sociale », soit sur les salaires, la protection sociale et le droit du travail, les syndicats laissent le domaine de la pauvreté aux associations, dans une division implicite du travail militant. Le fait que la politique de lutte contre la pauvreté inclue des aspects liés au travail précaire – à partir de réflexions notamment sur la qualité de l'emploi, mais aussi d'études spécifiques sur le dispositif des titres-services – a favorisé un rapprochement avec

7. Entretien avec le secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté, Bruxelles, 6 juillet 2009.

les syndicats, lequel est fortement souhaité par les acteurs institutionnels et associatifs. De ce point de vue, ce qui apparaît est moins une dépendance des confédérations syndicales par rapport à l'agenda gouvernemental sur la pauvreté qu'un processus progressif d'implication de ces dernières, comme effet de la dynamique associative et institutionnelle.

Des voies d'accès à l'expertise pour les syndicats britanniques

Comme en Belgique, les syndicats britanniques développent des analyses sur la pauvreté laborieuse à partir des politiques mises en place par les gouvernements. Mais ces dernières sont davantage orientées sur le principe d'activation et sur la réalisation d'objectifs, ce qui oblige les syndicats à produire une expertise, développée dans un premier temps grâce aux relations établies avec les associations au sein des réseaux d'action publique.

La politique du gouvernement travailliste du *welfare to work*⁸ articule à partir de 1997 lutte contre la pauvreté et politique de l'emploi en faisant de l'accès au marché du travail la clef de la sortie de la pauvreté.

En 1998, le gouvernement Blair a fixé un objectif ambitieux d'éradication de la pauvreté infantile à l'horizon de 2020 et de réduction de moitié de celle-ci en 2010. Une catégorie spécifique de la population se trouve ainsi placée au centre des préoccupations gouvernementales (Levitas, 2002, p.7-21). Il convient cependant de relier cet objectif à une politique plus vaste de lutte contre la pauvreté (Join-Lambert, 2005, p. 42) dans le cadre d'une nouvelle orientation générale de la politique sociale qui met l'accent sur les exclus et sur les notions d'exclusion et d'inclusion sociales, au détriment des catégories d'inégalité et d'égalité.

Sur le plan des méthodes gouvernementales, la politique du gouvernement Blair en matière de lutte contre la pauvreté repose largement sur une culture de l'expertise et du résultat. Le but d'éradication de la pauvreté infantile a ainsi été décliné en une batterie d'objectifs intermédiaires et cette politique fait l'objet d'une évaluation assurée par des agences, des universités et des instituts indépendants comme la Joseph Rowntree Foundation, organisme de recherche indépendant spécialisé dans les politiques sociales, la pauvreté et les questions de logement. En matière de lutte contre la pauvreté, des associations, des ONG ou des groupes d'intérêt comme Child Poverty Action Group ont également acquis une capacité d'expertise qui en font des interlocuteurs des pouvoirs publics, davantage que les syndicats.

Pourtant, dès la fin des années 1990, le Trade Union Congress (TUC) a accompagné la politique gouvernementale en faisant des propositions en matière de pauvreté infantile⁹, mais aussi en rappelant la nécessité et l'urgence de la lutte contre la pauvreté. En 2008, le secrétaire général, Brendan Barber, appelle les médias à ne

8. La notion de *workfare* apparaît dans un discours de Richard Nixon en 1973 et s'inspire du *Work Incentive Program* de 1967 développé par les milieux conservateurs aux Etats-Unis en opposition au *welfare*. Cette notion n'est pas reprise par les conservateurs britanniques. Les travaillistes, à la fin des années 1990, lui préférèrent la notion de « *welfare to work* ».

9. Voir Trade Union Congress, *Cutting the Costs of Child Poverty*, 2007 ; *Ending Child Poverty : A Northern TUC Report on Child Poverty*, 2007, et <http://www.tuc.org.uk/theme/index.cfm?theme=childpoverty>

pas faire de discrimination envers les pauvres («*TUC calls on media to stop discriminating against the poor*¹⁰»). Dans le même registre, le TUC s'associe chaque année à la Journée mondiale de lutte contre la pauvreté, le 17 octobre, occasion de rappeler le gouvernement à ses engagements en matière de lutte contre la pauvreté infantile. Le TUC participe également à la campagne *End Child Poverty*, portée par une coalition de cent quarante organisations. Un chiffre clé diffusé dans cette campagne illustre le lien entre pauvreté laborieuse et pauvreté des enfants : la moitié des enfants pauvres au Royaume-Uni vit dans un ménage dans lequel au moins une personne a un emploi rémunéré. Cette mobilisation propose l'extension de certains dispositifs, comme le développement de crédits d'impôts à destination des catégories précaires (le *Child Tax Credit* et le *Working Tax Credit*).

En s'insérant dans des dispositifs d'action publique, le TUC participe d'une manière de faire des politiques sociales qui repose très largement sur la production de connaissances, d'enquêtes et d'objectifs quantifiés. Mais sa capacité d'expertise propre sur la question de la pauvreté étant limitée, il est dans un premier temps tributaire d'analyses produites par des institutions de recherche ou d'associations caritatives reconnues dans ce domaine. Les organisations syndicales vont progressivement s'impliquer dans un travail de production de connaissances pour l'action gouvernementale, en créant des liens avec des acteurs associatifs et universitaires, mais aussi en s'investissant sur la question de l'application de la loi en matière de droits des salariés, à l'image de leur action au sein du Fair Employment Enforcement Board¹¹, organisme chargé de l'application des droits des salariés, et particulièrement de la défense des droits des «travailleurs vulnérables» face à «la minorité d'employeurs peu scrupuleux qui exploitent leur personnel et font du *dumping social*¹²».

Trois structures sont représentatives de l'intégration des syndicats dans des réseaux d'action publique dirigée vers les travailleurs pauvres, la Low Pay Commission, la London Child Poverty Commission et le Migrant Rights Network. Créée par le gouvernement Blair à la fin des années 1990 pour accompagner la mise en place du salaire minimum, la Low Pay Commission réunit syndicalistes, employeurs et universitaires, et est chargée tous les deux ans de faire une proposition pour fixer le montant des salaires minimum. Les grands syndicats et le TUC produisent leurs propres données et recommandations qui sont transmises à la Low Pay Commission – ces dernières ne se limitent pas aux salaires minimum, mais portent également sur une meilleure application de la loi. La commission a ainsi encouragé le gouvernement à augmenter le nombre d'inspecteurs¹³ et appelé à la mise en œuvre d'une véritable politique de «*name and shame*» (rendre publiques les bonnes

10. <http://www.tuc.org.uk/welfare/tuc-15484-f0.cfm>

11. Mis en place en 2008, l'organisme réunit le ministre en charge de l'emploi (qui préside l'assemblée), the Confederation of British Industry (employeurs), the Federation of Small Business (la Fédération de la petite entreprise), le TUC, le HM Revenue and Customs, le Health and Safety Exec, Citizens Advice.

12. <http://nds.coi.gov.uk/Content/Detail.aspx?NewsAreaId=2&ReleaseID=383319&SubjectId=15&DepartmentMode=true>

13. Trade Union Congress, «*Low Pay Commission Recommendations 2009*», document transmis par le TUC.

et mauvaises pratiques). La London Child Poverty Commission, quant à elle, adresse des rapports et des recommandations au maire de Londres et aux conseils d'arrondissement sur les stratégies à adopter pour réduire le niveau de pauvreté laborieuse dans la capitale. Enfin, le Réseau des droits des migrants (Migrant Rights Network) est un troisième exemple de travail d'expertise effectué en réseau, en particulier avec des universitaires, en vue de faire évoluer la politique gouvernementale dans un sens plus favorable aux travailleurs migrants. Mis en place en 2006 et financé par une fondation, Barrow Cadbury Trust, le réseau regroupe des associations de migrants, les grandes organisations syndicales, des organisations confessionnelles, des chercheurs (université de Sussex, université Queen Mary). Migrant Rights Network et UNITE ont ainsi récemment collaboré autour d'un projet portant sur les conséquences des évolutions récentes du régime législatif applicable à l'immigration irrégulière : financé par UNITE, établi sur la base d'une investigation scientifique conduite par une équipe de la Queen Mary University, cette publication dénonce les effets de la nouvelle législation sur les droits du travail et les droits de l'homme du migrant.

Les réseaux établis par les syndicats avec des associations, des universitaires, dans le cadre des dispositifs d'action publique de lutte contre la pauvreté les ont conduits également à participer à des campagnes ponctuelles de lutte contre certains aspects de la pauvreté. Si, dans un premier temps, les syndicats semblent suivre la vision des associations limitée à un des aspects de la question, ils vont réaliser progressivement un travail de synthèse pour proposer une vision multidimensionnelle de la question, centrée sur les bas salaires.

La campagne *Keeping Mum*, menée par l'organisation féministe Fawcett Society et le syndicat UNITE, est centrée sur la question de la pauvreté des femmes. Prenant explicitement appui sur l'agenda gouvernemental de la lutte contre la pauvreté infantile, cette campagne, lancée en mai 2008, alerte sur les conséquences des discriminations hommes-femmes en termes de pauvreté infantile et suggère au gouvernement de prendre en considération l'un des facteurs essentiels de la pauvreté infantile, les discriminations salariales. Le risque de perte d'emploi et de glissement dans la pauvreté lié à la maternité est également mis en avant dans les documents officiels de la campagne¹⁴. La question des bas salaires est soulevée : «*Il est frappant de constater que seulement 50% des femmes se sentent plus à l'aise financièrement après un retour à l'emploi. Les femmes sont plus exposées aux problèmes de la pauvreté laborieuse et du travail précaire. Deux tiers des travailleurs vulnérables et à bas salaires sont des femmes*»¹⁵.

Child Action Poverty Group (CPAG) est une organisation créée en 1968, interlocuteur des gouvernements sur les questions de pauvreté infantile. Le GMB (fédération de l'hôtellerie et de la restauration) a mené avec le CPAG un travail commun sur la pauvreté, qui a conduit au rapport *Raising the Kids, Stop in-work poverty*, présenté

14. Fawcett Society, «*Campaign Background Briefing*», *Keeping Mum campaign*, 2009.

15. Fawcett Society et UNITE the Union, «*Keeping Mum*», 10 p., document non daté, consulté sur le site de Fawcett Society le 05 novembre 2009.

au congrès du GMB de juin 2009. L'intention du rapport figure en exergue : « Avec ce rapport, GMB et CPAG ont joint leurs forces pour soulever la question de la pauvreté laborieuse¹⁶. » Or ce rapport n'est pas simplement une nouvelle forme de collaboration entre syndicats et associations dans laquelle ces dernières seraient à l'initiative : c'est aussi la démonstration que dans cette coopération les syndicats parviennent à mettre en avant une revendication salariale, car le rapport critique l'idée selon laquelle l'emploi serait la meilleure voie de sortie de la pauvreté laborieuse et démontre que l'augmentation des bas salaires est une voie efficace de sortie de la pauvreté. Les deux organisations soutiennent conjointement une campagne en faveur d'un accès gratuit à la cantine scolaire pour les enfants pauvres (*Free School Meal Campaign*). Pour les responsables syndicaux de GMB, la revendication salariale et l'action sur l'accès gratuit à la cantine vont de pair : « Nous avons beaucoup d'enfants obèses au Royaume-Uni et ils sont surtout issus de familles pauvres. Si les enfants ont un repas décent, ce sera bon pour leur santé, ce sera intéressant pour les parents et cela créera des emplois¹⁷. »

Or le TUC ne se contente pas de participer ponctuellement à ces campagnes. Il intègre également les différents aspects, pour proposer une lecture multidimensionnelle de la pauvreté laborieuse : le document « *The Iron Triangle: women's poverty, children's poverty and in-work poverty* » reprend ainsi les données des différentes campagnes pour montrer l'accumulation des risques de pauvreté : quatre enfants pauvres sur dix vivent dans un foyer monoparental avec leur mère, et trois sur dix vivent dans un foyer où le père est en situation d'emploi mais où la mère ne dispose que d'un bas salaire ou un bas revenu. Le poids du travail à temps partiel chez les femmes est mis en exergue, ainsi que les inégalités salariales entre les sexes.

Les analyses syndicales en termes de pauvreté, voire de pauvreté laborieuse, apparaissent dans un premier temps comme des importations des expertises des associations. Mais les syndicats vont intégrer la question de la pauvreté laborieuse en élargissant la question à la précarité et aux bas salaires. C'est le cas du travail d'étude et d'organisation syndicale réalisé par le TUC dans le cadre du *Vulnerable Workers Project*.

Le *Vulnerable Workers Project* est un projet pilote du TUC financé par Business Enterprise and Regulatory Reform (BERR) entre 2007 et mars 2009. Il a pour objectif de mettre en évidence des bonnes pratiques en matière de respect du droit du travail. Il a été développé dans la région sud-est du TUC (surtout pour le secteur des services, en particulier dans la City de Londres) et à Birmingham. Une commission de l'emploi vulnérable a regroupé pendant deux ans, sous l'égide du TUC, les secrétaires généraux du TUC et de plusieurs syndicats (UNITE, UNISON, GMB, USDAW, UCATT), un journaliste du *Guardian*, un universitaire, un membre d'un centre polonais de Bristol ainsi qu'une demi-douzaine d'autres personnes, siégeant toutes à titre individuel. Cette commission a réalisé des auditions dans différentes

16. Child Action Poverty Group et GMB, « *Raising the Kids: Stop in-work poverty* », 2009, 17 p.

17. Entretien avec une permanente fédérale GMB, Londres, 28 octobre 2009.

villes du pays et recueilli de nombreux témoignages individuels qui constituent une partie de la substance du volumineux rapport final, *Hard Work Hidden Life* (TUC, 2009¹⁸). Celui-ci ne mentionne que de manière très ponctuelle les expressions de *in-work poverty* et *working poor*, mais place au centre la notion de travail vulnérable définie comme «*vulnerable work is insecure, low-paid and place workers at high risk of employment rights abuse*¹⁹». Le rapport montre que des populations sont particulièrement concernées (femmes, migrants, personnes handicapées), et que le travail vulnérable ne correspond pas nécessairement à des formes d'emploi illégales, qu'il n'est pas une étape dans un parcours mais une forme d'emploi dans laquelle les gens sont durablement enfermés, et qu'enfin il n'est pas une fatalité mais le résultat de choix macroéconomiques : «*Vulnerable employment does not exist in isolation; it is a product of existing social and economic inequalities and the UK's approach to labour market regulation*²⁰.» À travers ce rapport, le TUC reprend dès lors à son compte la situation de la pauvreté laborieuse, mais en insistant sur le fait que ce sont les conditions d'emploi qui conduisent à cette vulnérabilité, et par conséquent au risque de pauvreté.

Enfin, la question de la pauvreté laborieuse peut aussi être investie par une instance syndicale régionale comme le montre l'exemple de la région Nord du TUC (Northern TUC, Newcastle). Le rapport *Trade Union Tackling Poverty* présente à la fois une analyse des spécificités régionales en la matière et propose une vision multidimensionnelle de la pauvreté laborieuse (alimentation, soin, éducation), dans laquelle les risques se cumulent (grossesse précoce, chômage, consommation de drogues) et dont la principale cause est liée aux bas salaires. Ce rapport enchaîne plusieurs constats : plus de 30 % des enfants vivent dans des familles pauvres, plus de la moitié de ceux qui sont pauvres vivent dans des foyers dont un membre au moins a un emploi. Le rapport souligne aussi que plus d'un quart des travailleurs à bas salaires de la région sont des salariés du secteur public. Mais il pose surtout un lien direct entre pauvreté et bas salaires : «*Poverty is directly related to low wages, vulnerable working and inequality in the workplace - this makes tackling poverty a trade union issue*²¹.»

L'agenda gouvernemental de la lutte contre la pauvreté constitue pour les syndicats une voie d'accès au problème de la pauvreté laborieuse. Le contexte dans lequel les syndicats accèdent à des analyses de la pauvreté laborieuse est donc important. Les plus grands syndicats au sein du TUC apparaissent comme les principaux acteurs en raison des participations et collaborations institutionnelles dans lesquels ils sont investis. En outre, l'arrivée au pouvoir des travaillistes a offert une opportunité pour les syndicats de sortir de la situation d'ostracisme dans laquelle les avait plongés la période thatcherienne, fusse au prix d'une délégitimation du répertoire classique de la revendication syndicale axée sur les salaires. Cela peut ainsi

18. Trade Union Congress, *Hard Work Hidden Life*, 2009, 235 p.

19. *Ibid.*, p. 11.

20. *Ibid.*

21. <http://www.tuc.org.uk/equality/tuc-15324-f0.cfm?regional=3>

conduire les syndicats à rechercher des coopérations avec les associations, et à accompagner de manière consensuelle l'agenda de lutte contre la pauvreté. Le recours à la notion de la pauvreté laborieuse peut s'inscrire dans un premier temps dans un registre traduisant la déconflictualisation du monde social.

Or, les usages critiques de cette notion, qu'ils soient syndicaux ou non, offrent un contrepoint important à cette thèse. Même si le recours au vocable de la «pauvreté laborieuse», entendu de façon étroite («*in-work poverty*», «*working poor*»), demeure limité, les analyses liant pauvreté et mauvaises conditions d'emploi se développent, nourrissant une critique croissante de la politique du New Labour dans les milieux syndicaux. Cette dimension critique est d'autant plus à prendre en considération que la question des bas salaires est au cœur des campagnes en faveur du salaire décent menées à Londres depuis le début des années 2000.

Quand des campagnes d'action font émerger l'enjeu de la pauvreté laborieuse

La participation des syndicats aux réseaux d'action publique sur la question de la pauvreté laborieuse n'a pas constitué leur seule modalité d'intervention. Ils ont en effet mené des campagnes de sensibilisation sur des thématiques qui ont fait émerger progressivement l'idée que le travail ne protégeait plus d'une situation de pauvreté. Cette évolution n'est pourtant pas évidente, tant le thème occupe une place sensible pour les syndicats : elle est en effet à la fois au cœur d'une des revendications historiques des syndicats, celle d'une meilleure rémunération du travail, et a été en même temps difficilement exprimable en tant que telle, puisque cela conduisait de fait à accepter qu'une partie des salariés se trouvait dans une situation de pauvreté, reconnaissant ainsi l'échec de la revendication salariale. Par ailleurs, une compréhension élargie de la pauvreté au travail conduit les syndicats à se saisir de dimensions nouvelles, le salarié étant également saisi comme un bénéficiaire de dispositifs et de prestations sociales, mais aussi comme un consommateur (de biens et de services financiers), terrains qui constituent autant de domaines d'action des associations. Cette situation, déjà sensible en France, apparaît avec une force particulière en Belgique et au Royaume-Uni, deux pays dans lesquels les associations se caractérisent à la fois par leur densité et leur action envers les populations les plus défavorisées. Il est dès lors important de comprendre comment les syndicats belges et britanniques vont intégrer la question de la pauvreté laborieuse à leurs revendications et à leurs mobilisations. Le cas britannique, à travers les mobilisations pour le *living wage*, montre combien les associations peuvent être à l'initiative de sensibilisations et d'actions innovantes, auxquelles les syndicats vont se joindre ponctuellement – la réticence vis-à-vis du caractère très novateur des méthodes d'action et du ciblage des bénéficiaires l'emportant sur une revendication salariale finalement assez classique. En Belgique, les syndicats vont au contraire s'investir sur la question des travailleurs pauvres parce qu'ils réussissent à insérer ce problème dans une compréhension plus large sur la défense du salaire, des

prestations sociales, du service public et de l'impôt. Les mobilisations et les campagnes syndicales sur des besoins plus spécifiques connaissent des fortunes plus diverses, parce qu'elles touchent des domaines dans lesquels l'intervention classique n'est pas celle des syndicats, mais davantage celle d'associations.

Des syndicats concurrencés sur leur propre terrain ? Les campagnes sur le salaire décent (*living wage*) au Royaume-Uni

Les campagnes pour un « salaire de vie » (*living wage*) associent des coalitions d'organisations sur des revendications salariales et visent à réclamer des employeurs ou des institutions d'un secteur d'activité qu'ils rémunèrent leurs employés à un niveau de salaire leur permettant d'assurer leurs besoins fondamentaux. La campagne *Justice for Janitors*, conduite aux États-Unis, est emblématique de ce type d'action car elle a remporté des succès en termes de revalorisation salariale pour les salariés du nettoyage. Ces modes d'action, importés des États-Unis, ont une lointaine origine au Royaume-Uni où, à la fin du XIX^e siècle, des industriels philanthropes sont les premiers à établir des modalités de calcul du « salaire de vie » (*living wage*) (Wills, 2009, p. 33-46). Ils s'articulent récemment avec la question du salaire minimum national (*National Minimum Wage*), introduit par le gouvernement travailliste mais fixé à un niveau si bas qu'il est qualifié par des militants syndicaux de *poverty wage* (salaire de la pauvreté) – il avait été fixé à sa création, en 1999, à 3,60 £/heure. Si les syndicats nationaux privilégient plutôt la promotion du salaire minimum national et les mécanismes de sanction permettant d'améliorer son application, ils peuvent néanmoins appuyer des campagnes promouvant le *living wage* dans des secteurs fortement précarisés, à l'instar de deux campagnes, *Justice for Cleaners* et *London Living Wage*.

Ainsi, à l'initiative du syndicat des transports, la campagne *Justice for Cleaners* (Scandella, 2009, p. 117-131) a été menée dans le secteur du nettoyage, qui concentre une main-d'œuvre à bas salaires (20% au-dessous du salaire minimum national, absence de congés payés, de congés maladie, de congés maternité) et largement constituée de travailleurs migrants. La campagne a repris les registres de l'action syndicale nord-américaine : manifestations devant les sièges des sociétés clientes plutôt que la grève, modes d'intervention agressifs et spectaculaires. Elle a été menée dans plusieurs secteurs d'activité (hôpitaux, universités, hôtellerie, transports) et a abouti à des résultats significatifs dans le secteur bancaire. En 2007 et 2008, plusieurs manifestations sont organisées à la City devant les immeubles de grandes banques qui débouchent sur un engagement de certaines d'entre elles d'imposer le paiement du *living wage* par les sociétés de nettoyage sous-traitantes.

La campagne *London Living Wage* a été lancée à Londres par l'ONG London Citizens en 2001, et conduite dans les hôpitaux, les universités, les banques et les collectivités locales (le Grand Londres). Même si la réaction des syndicats a été contrastée et ambiguë, l'organisation compte aujourd'hui plusieurs branches professionnelles locales des syndicats UNITE et UNISON parmi ses adhérents. Des coopérations réussies existent entre syndicats et associations dans le secteur hôtelier. Ainsi la branche hôtelière londonienne du syndicat UNITE est engagée dans une

campagne *Living Wage* en collaboration avec l'organisation London Citizens en direction des grands hôtels de l'ouest de la capitale. L'action de la branche hôtelière de UNITE part d'un diagnostic du secteur. Le taux de syndicalisation est très faible, de l'ordre de 4%, les salariés sont sous-payés, avec peu de droits, très peu organisés et par conséquent très vulnérables face aux employeurs. La quasi-totalité de ces salariés sont employés par des entreprises sous-traitantes des chaînes d'hôtel. Enfin, au côté des grands hôtels, le secteur est éclaté entre une myriade d'établissements indépendants dans lesquels les conditions d'emploi sont souvent très précaires. La campagne menée par le syndicat et l'association, *Rooms for Change: putting London hotels on track for the Olympics*, a pour objectif de saisir l'occasion des jeux Olympiques de 2012 pour mettre la pression sur les grands hôtels londoniens. Les conditions de travail et de rémunération des travailleurs de l'hôtellerie, qualifiées de « dickensien » sont jugées indignes de l'organisation de cet événement planétaire et les deux organisations espèrent mettre à profit son impact médiatique pour obtenir des grandes chaînes hôtelières qu'elles imposent des clauses de type *living wage* aux agences de travail intérimaire.

Une autre campagne est ciblée sur les hôtels de Brighton, grande station balnéaire de la côte Sud. Intitulée *Fair Tips Campaign*, cette campagne est conduite conjointement par un syndicat et le journal *Daily Mirror*. Elle a donné lieu à la publication d'un guide qui fait apparaître une liste d'hôtels et de restaurants respectant certains critères de transparence en matière de versement des pourboires, mais également de niveau de salaire. Ces établissements se voient attribuer un logo dont ils peuvent se prévaloir pour orienter le consommateur²².

Ce mode d'action repose sur l'appel au sens civique du consommateur, mais part également du constat que les salariés des secteurs concernés sont dans une situation trop vulnérable pour participer à une action collective. Fin 2008, des groupes de militants de London Citizens se sont introduits dans des hôtels et se sont adressés directement à des consommateurs lors de petits déjeuners. Ce type d'intervention, caractéristique de l'action de London Citizens, vise à rendre visible le travail du personnel d'entretien et à dénoncer publiquement (*shaming and naming*) leurs conditions d'emploi.

L'engagement des syndicats dans les campagnes de type *Living Wage* ne va pas sans poser des tensions importantes en leur sein. Les campagnes en faveur des salariés du nettoyage ont abouti à des résultats positifs sur le plan des salaires, parfois même à l'incorporation des travailleurs d'entreprises sous-traitantes dans le personnel permanent de l'établissement donneur d'ordre, mais elles ne se sont pas traduites dans des adhésions massives des salariés aux syndicats, soit parce que ce secteur connaît un *turn-over* important ou parce que les relations avec les syndicats présents dans le site sont très tendues. En dépit de ces tensions, la coopération entre syndicats et associations sur la question de la pauvreté laborieuse est amenée

22. «Those who display the green "Fair Tips logo" have shown that they give their staff a decent living wage and fair treatment in respect of their tipping and service charge policy.», UNITE the Union et *Daily Mirror* Newspaper, «Fair Trade Guide», 15 p., 2009.

à se développer par les formes d'institutionnalisation des dispositifs de *Living Wage*. Sous la pression de London Citizens, la collectivité du Grand Londres, la Greater London Authority (GLA) a lancé une coopération entre associations, syndicats et experts pour définir un *London Living Wage*, adopté par l'ancien maire, Ken Livingston. La GLA s'engage à payer ses salariés, mais aussi ceux des entreprises prestataires, à un niveau précis, arrêté par un groupe d'experts (*Living Wage Unit*) à partir d'une méthode de calcul du coût de la vie développé par une équipe de l'université de York, the *Family Budget Unit* – à titre d'illustration, en 2009, le *London Living Wage* est de 7,60 £, alors que le salaire minimum national n'est que de 5,80 £. Une démarche similaire a été adoptée à Glasgow et à Oxford, mais a échoué à Birmingham.

Le *London Living Wage Guide*, diffusé par le TUC Sud-Est, qui inclut Londres, illustre la manière dont les syndicats entendent se saisir de cette institutionnalisation du *living wage*. Il reprend l'approche développée au sein du Grand Londres et revêt en définitive un statut hybride, puisqu'il est à la fois un guide destiné à être diffusé aux représentants syndicaux comme outil de campagne et de revendication, mais aussi comme le fruit de collaborations institutionnelles permettant au TUC de bénéficier d'une expertise académique sur des questions relatives à la pauvreté et au coût de la vie.

Se mobiliser sur le pouvoir d'achat et la défense des droits (Belgique)

Les deux grandes confédérations syndicales belges, la FGTB et la CSC, proposent une compréhension de la lutte contre la pauvreté laborieuse axée sur la défense des salaires et des prestations sociales. Cela ne se résume pas pourtant à la simple réaffirmation de thématiques traditionnelles. Il s'agit en effet de montrer que ces syndicats sont conscients d'un problème particulier, et qu'ils entendent se mobiliser pour y faire face. Le contexte économique des années 1980 et 1990 a conduit les grandes confédérations à être sensibilisées à la montée du chômage et de la pauvreté, d'autant qu'en Belgique ce sont les syndicats qui distribuent les prestations aux chômeurs.

La formulation d'un diagnostic et d'actions ciblées sur les travailleurs pauvres est néanmoins récente. Elle est sans doute plus ancienne au sein de la CSC, du fait d'une action plus traditionnelle des organisations chrétiennes sur la question de la lutte contre la misère et de la pauvreté. Mais sa prise en charge passe par le fait que des militants syndicaux, souvent eux-mêmes licenciés, s'impliquent dans les dispositifs institutionnels d'action contre la pauvreté (à l'instar du *Rapport général sur la pauvreté*) puis cherchent à diffuser cette thématique au sein de leurs confédérations. Ainsi au sein de la CSC est créée une structure interprofessionnelle en charge des « causes spécifiques » qui va être le lieu de sensibilisation sur la question des travailleurs pauvres. Le fait de mener des actions spécifiques sur la situation des chômeurs, des femmes précaires, des travailleurs immigrés conduit, en effet, les militants de cette structure à dépasser une approche au cas par cas pour privilégier une réflexion plus transversale à partir du revenu et des conditions de vie.

« Dans une série de revendications, on a basculé de la question du statut à la question du revenu, et donc à un seuil de revenu. Et ça c'est quelque chose de très important, et qu'on travaille, c'est vrai, de manière systématique avec des centrales professionnelles²³. »

Au sein de la FGTB, la lutte contre la pauvreté était plutôt exprimée en termes de solidarité avec les précaires. Elle s'oriente de plus en plus sur la question de la pauvreté laborieuse, à partir des campagnes sur le pouvoir d'achat. Ainsi, en 2007-2008, la FGTB développe une campagne sur le pouvoir d'achat qui va la conduire à être sensibilisée à la question des revenus et de la perception de la pauvreté²⁴. À partir de cette action, l'organisation met en place son propre baromètre social, concurrent de celui du Service de lutte contre la pauvreté, réalisé en coopération avec des universitaires (DULBEA, ULB), et mène des campagnes spécifiques, à l'instar de la campagne « Sans la sécurité sociale, il y aurait 30 % de pauvreté en plus » menée par la Fédération des mutualités socialistes et syndicales (FMSS).

Les campagnes centrées sur le salaire et le pouvoir d'achat permettent aux organisations syndicales de mettre en lumière l'existence de travailleurs pauvres²⁵. Ainsi, par exemple, une campagne intitulée « Sauvons le pouvoir d'achat et la solidarité » menée par la FGTB en 2007-2008 a fait émerger cette thématique des travailleurs pauvres : le 22 avril 2008, la FGTB a organisé une conférence de presse intitulée « Pouvoir d'achat : aussi une question de droits fondamentaux et de qualité de vie », dans laquelle elle présente une étude réalisée en partenariat avec le CRIOC sur « les travailleurs pauvres » et les groupes sociaux à revenus modestes. À la suite de ces enseignements, la FGTB préconise huit mesures pour les bas et moyens revenus, dont la première est l'augmentation du salaire brut²⁶.

Ces campagnes généralistes ne sont pas axées exclusivement sur le salaire, mais défendent également un certain nombre de dispositifs qui permettent de maintenir les niveaux de prestations et qui sont conçus comme des instruments de lutte contre la

23. Entretien avec la responsable des travailleurs sans emploi, CSC, Bruxelles, 9 mars 2009.

24. Deux extraits de l'entretien avec une responsable fédérale de la FGTB sont significatifs de cette prise de conscience : « On avait fait une enquête, c'était un sondage où très clairement ils avaient mis l'accent sur le fait que 51 % de travailleurs qui avaient été interrogés se disaient avoir des difficultés de fin de mois et 34 % disaient qu'un seul salaire pouvait suffire pour faire face aux besoins. Donc, par extension, deux travailleurs sur trois considéraient qu'un seul salaire ne peut pas suffire à cela. À côté de ça, il y a toutes les enquêtes dont nous nous sommes inspirés aussi pour cibler un maximum les travailleurs pauvres, c'est aussi une enquête réalisée par les mutualités, par rapport au coût de la santé et l'impossibilité de toute une série de couches de la population de pouvoir s'acheter des médicaments ou de reporter toute une série de soins, soins dentaires et autres, parce qu'ils avaient des difficultés financières. » « On s'est rendu compte qu'en Belgique 75 % des travailleurs gagnaient moins de 2 700 euros brut par mois, ce qui correspond plus ou moins à 1 600 euros net par mois. Donc les gens gagnent moins de 1 600 euros. Et on se retrouve très vite évidemment avec une impossibilité de faire face à toute une série d'obligations, de contraintes que les travailleurs doivent assumer. »

25. Sous l'impulsion de Rudy De Leeuw, président de la FGTB, une émission de télévision a été réalisée sur cette question. Intitulée « Les travailleurs pauvres » et produite par Regards FGTB, elle est sortie en décembre 2006, et est consultable sur le site internet de la FGTB wallonne : http://www.fgtb-wallonne.be/tv/flash/Regards_2006_12.html

26. http://www.abw.be/CODE/tr/ComPres/2008/c04_08eX2.HTM

pauvreté et les inégalités, à l'image de la défense de l'impôt et des services publics : *« Il y a deux facteurs pour nous qui sont des facteurs de redistribution de richesse : c'est la fiscalité et les services publics. Et donc, au travers aussi de services publics forts, on défend l'accès à toute une série de services indispensables pour la population, qui restent à un coût évidemment modéré²⁷. »* Les revendications salariales – et ses déclinaisons, à savoir la sécurité sociale, le service public, etc. – restent donc centrales pour les syndicats belges. Toutefois, ces campagnes contribuent aussi à mettre en exergue l'ensemble des situations – et à ce titre le phénomène des travailleurs pauvres – qui ne bénéficient pas du statut classique de salarié en CDI. Cette revendication salariale centrale des organisations syndicales est enfin articulée à l'idée que doit être sauvegardé le système de négociations collectives, dans le cadre d'un accord interprofessionnel tous les deux ans avec un principe d'indexation des salaires et des prestations chômage, et de non-limitation dans la durée de ce dernier. Or, pour les syndicats belges, la conservation de ces filets de protection sociale est pensée comme un instrument particulièrement efficace de lutte contre la précarité et la pauvreté et leur maintien est présenté par eux comme l'une des raisons pour lesquelles le taux des travailleurs pauvres en Belgique est l'un des plus bas d'Europe.

De même, la collaboration avec le CRIOC (association de consommateurs) permet à la FGTB d'aborder l'ensemble des questions liées au hors-travail (conditions de logement, surendettement, etc.), même si cette thématique rencontre des résistances syndicales qui tendent à être dépassées momentanément avec la crise économique.

En somme, ni la CSC ni la FGTB ne mènent réellement de campagnes spécifiques sur le thème des travailleurs pauvres. Les campagnes des syndicats belges restent avant tout centrées sur le salaire et les revendications traditionnelles du syndicalisme belge. Mais ces dernières recoupent indirectement les thématiques constitutives du phénomène de la pauvreté au travail.

« On ne travaille pas spécialement sur le travailleur pauvre, mais on va travailler sur toutes les autres thématiques qui vont faire en sorte que les travailleurs vont être pauvres ou pas. Et donc on travaille énormément sur la sécurité sociale, énormément sur la répartition des richesses liée à l'impôt, énormément sur toute une série de propositions comme les réductions du temps de travail ; toutes ces choses-là, évidemment, ce sont des thèmes que l'on remet assez souvent en exergue²⁸. »

Les syndicats belges se caractérisent par le fait de chercher à montrer que le meilleur moyen de lutter contre les situations de pauvreté est encore la défense de revendications considérées comme classiques (défense du salaire individuel et socialisé). Il n'en demeure pas moins qu'ils ont également cherché à mobiliser sur des thématiques particulières qui concernent directement les travailleurs pauvres, à l'image des campagnes dans les secteurs de la banque, de l'énergie et sur la question du surendettement.

27. Entretien avec l'une des responsables syndicales fédérales de la FGTB, Bruxelles, 3 septembre 2009.

28. Entretien avec un économiste et responsable syndical pour la centrale de la FGTB Liège et pour la Fondation André Renard (FAR), Liège, 10 mars 2009.

Au milieu des années 1980, la CSC va développer une première campagne qui va s'adresser aux chômeurs et aux travailleurs pauvres, en se mobilisant contre les coupures intempestives d'électricité, liées à des problèmes de paiement. Si l'initiative de cette action revient au secteur des « causes spécifiques » au sein de la CSC, elle réussit parce qu'elle parvient à intégrer les syndicats du secteur énergie. Cette action aboutit un an après au vote d'une loi sur la fourniture minimale d'énergie.

Un second secteur à avoir connu l'aboutissement d'une revendication est celui de la banque. En effet, en 2002, partant de la lutte des chômeurs, la CSC arrive à imposer la revendication du compte universel de banque. La CSC lance alors un questionnaire sur ce thème, en collaboration avec les délégués syndicaux du secteur de la banque, et se rend compte que les banques suspendaient l'accès aux comptes bancaires aux clients non solvables. Encore une fois, la mobilisation est réussie grâce à l'implication des syndiqués du secteur. Suite à ce soutien des centrales professionnelles concernées au sein de la CSC, ce projet bénéficie d'un relais politique, la députée socialiste Karine Lalieux, qui rédige et dépose le 18 juillet 2001 à la Chambre des représentants de Belgique une proposition de loi instaurant un service universel bancaire. La loi est finalement votée le 15 mai 2003. Désormais, grâce à celle-ci, chaque citoyen a droit au « service de base », avec la garantie du maintien d'une série d'opérations de base non payantes ainsi que le droit à une carte bancaire.

Néanmoins, ces initiatives syndicales sur des thématiques spécifiques liées à une situation de pauvreté au travail ne parviennent pas forcément au but recherché. Ainsi, sur la question du surendettement, tant la FGTB que la CSC ont tenté de mettre en place des actions internes. Par conséquent, au sein de la CSC, et en particulier de la Centrale nationale des employés (CNE), le constat a été fait que le surendettement constitue une véritable entrave à toute possibilité de mobilisation. La centrale a alors pris l'initiative d'une enquête auprès des syndiqués pour connaître la situation et envisager des actions. Toutefois, l'initiative ne va pas prospérer, suite au refus des salariés de voir ce problème « personnel » pris en charge par le syndicat. De fait, ce sont davantage des associations qui interviennent sur cette question et cherchent à sensibiliser les consommateurs.

Alors même qu'ils relèvent de structurations différentes et s'inscrivent dans des systèmes de relations professionnelles fortement distincts, les principaux syndicats belges et britanniques ont suivi des cheminements parallèles qui les ont conduits à aborder – beaucoup plus que dans le cas français (Bérout *et al.*, 2008, p. 195-249) – la problématique de la pauvreté laborieuse. Cette évolution résulte de facteurs pour l'essentiel extérieurs : l'importance de la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté et le dynamisme du secteur associatif. Pour autant, les questionnements relatifs à la situation des travailleurs pauvres émanent aussi de leur propre capacité à être en prise avec des secteurs d'activité fortement précarisés ou à vouloir s'implanter au sein de ces derniers. Le déclenchement de la crise financière en 2008 contribue cependant à altérer ce processus tant il remet au centre des préoccupations syndicales des revendications classiques comme la défense de l'emploi. De ce fait, le développement du chômage vient reléguer au second rang les préoccupations sur la « qualité » de l'emploi, soit sur un travail insuffisant rémunérateur pour ne pas être risqué de pauvreté.

Références

- ALALUF M., 1999, « Le modèle social belge », in Delwit P., De Waele J.-M., Magnette P. (dir.), *Gouverner la Belgique, clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF.
- BARBIER J.-C., 2002, « Marchés du travail et systèmes de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie », *Sociétés contemporaines*, n° 45-46.
- BÉROUD S., BRUGNOT T., LE NAOUR G., PORTE E., 2008, « L'action syndicale face à la pauvreté laborieuse : analyse des représentations et des dispositifs d'action sociale dans l'entreprise », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*, Paris, La Documentation française.
- HAMEL M.-P., VANHERCKE B., 2008, « Politique nationale et coopération européenne : la méthode ouverte de coordination est-elle devenue plus contraignante ? », *Revue belge de sécurité sociale*.
- HASSENTEUFEL P., 2009, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- JOIN-LAMBERT O., 2005, « L'expérience britannique de lutte contre la pauvreté des enfants », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 95, juillet.
- LE GALÈS P., THATCHER M. (dir.), 1995, *Les Réseaux de politique publique. Débats autour des «policy networks»*, Paris, L'Harmattan.
- LEVITAS R., 2002, « Pauvreté, exclusion sociale et redistribution », *Raisons politiques*, n° 6.
- MILNER S., 2008, « Syndicats britanniques », in Mouriaux R., Magniadas J. (dir.), *Le Syndicalisme au défi du 21^e siècle*, Paris, Syllepse.
- SCANDELLA F., 2009, « Tel un phénix renaissant des poussières : renouveau syndical dans le secteur du nettoyage. Analyse de la campagne londonienne *Justice for Cleaners* », in Bérourd S., Bouffartigue P., *Quand le travail se précarise, quelles résistances collectives ?*, Paris, La Dispute.
- Trade Union Congress, 2009, *Hard Work Hidden Life*.
- WILLS J., 2009, « The living wage », *Soundings : A Journal of Politics and Culture*, 42.