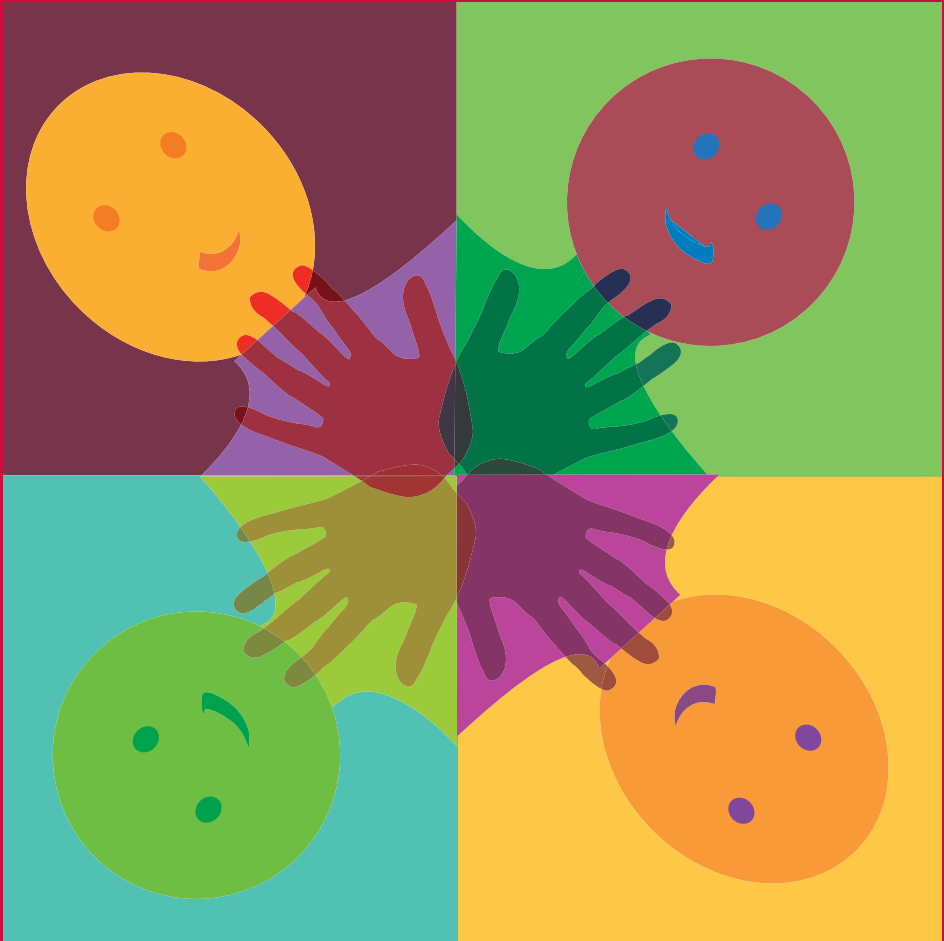


Tendances de la cohésion sociale, n° 1



**Promouvoir d'un point de vue
comparatif le débat politique
sur l'exclusion sociale**



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

**Promouvoir le débat
sur les politiques de lutte
contre l'exclusion sociale
d'un point de vue comparatif**

SOMMAIRE

Avant-propos	3
Introduction	7
Définir une approche de l'exclusion sociale	9
L'exclusion sociale : un nouveau cadre analytique et opérationnel pour les politiques sociales?	12
Rapport entre l'exclusion sociale et la pauvreté en termes de revenus	
Pauvreté persistante et handicaps multiples	
Pertinence pour les pays issus du communisme	
Principales caractéristiques d'une approche orientée sur l'exclusion sociale	
Ne pas se contenter d'étudier les exclus	
Focaliser sur les processus	
S'intéresser aux problèmes que personne n'a étudiés	
Envisager un partage des responsabilités entre la société et les individus	
Souligner le rôle déterminant de l'accès à un emploi décent dans la (ré)insertion	
Les approches ciblées et non plus universelles : évaluation du nouveau consensus sur une conception plus individualisée de l'insertion	24
Le problème de la légitimité	
La stigmatisation	
La bureaucratie sociale	
Les nouveaux partenariats dans la lutte contre l'exclusion sociale : vers une redéfinition des rôles de l'Etat, du secteur privé, de la société civile et des citoyens	31
Principaux problèmes du suivi et de l'évaluation des politiques sociales de lutte contre l'exclusion	34
Bibliographie	37

AVANT-PROPOS

Cette nouvelle série de publication «Tendances de la cohésion sociale» a été mise en place par la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe afin de créer un espace d'observation et d'analyse des évolutions de la cohésion sociale au sein des pays membres du Conseil de l'Europe. Au fil des numéros, elle proposera des thèmes de réflexion sur des sujets cruciaux dans les domaines de la protection et de la cohésion sociale. Son objectif sera aussi d'assurer la visibilité et une plus large diffusion des résultats des travaux effectués et financés par le Conseil de l'Europe dans le cadre de ses activités de promotion de la cohésion sociale dans ses quarante trois Etats membres.

La cohésion sociale, dans l'acception que lui donne la Direction générale de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, est un concept qui englobe une série de valeurs et de principes visant à assurer que tous les citoyens, indistinctement et sur un même pied d'égalité, aient accès aux droits sociaux et économiques fondamentaux. La cohésion sociale est un concept-phare, qui rappelle constamment le besoin d'être collectivement attentifs et sensibles à toute forme de discrimination, inégalité, marginalité ou exclusion.

Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale n'est pas un concept homogénéisateur, basé uniquement sur des formes traditionnelles d'intégration sociale, qui pourtant sont importantes, telles que l'identité, le partage de la même culture, l'adhésion aux mêmes valeurs. C'est surtout un concept pour une société ouverte et multiculturelle.

Le sens de ce concept peut néanmoins varier selon l'environnement socio-politique dans lequel il s'exprime. Pour cette raison, l'objectif principal de cette publication est de clarifier le contenu et la valeur du concept de cohésion sociale dans les différents contextes et traditions nationales.

Du point de vue opérationnel, nous entendons par stratégie de cohésion sociale toute forme d'action visant à assurer que chaque citoyen, chaque individu puisse disposer, au sein de sa collectivité, des possibilités d'accès :

- aux moyens de couvrir les besoins de base ;
- au progrès ;
- à la protection et aux droits légaux ;
- à la dignité et à la confiance sociale.

Toute insuffisance dans l'accès à un de ces domaines joue contre la cohésion sociale. Cette idée est clairement affirmée dans la Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe, qui constitue un instrument de réflexion pour ses Etats membres. L'on y relève bon nombre de questions sur la manière de :

- rendre effectifs les droits sociaux et économiques et permettre aux citoyens de faire valoir et réclamer leurs droits par le biais de procédures adéquates ;
- prévenir une société à deux vitesses, dans laquelle certains jouissent de prospérité tandis que d'autres sont confinés et stigmatisés dans la marginalité ;
- rendre efficace la lutte contre la pauvreté et combattre l'exclusion sociale, en incluant l'inclusion des technologies de l'information et autres moyens d'information et communication ;
- réduire des niveaux inacceptables de chômage et promouvoir l'accès à l'emploi avec des politiques économiques et des mesures de soutien appropriées, surtout pour les plus faibles ;
- améliorer la qualité des services publics et s'assurer que tous les citoyens y aient effectivement accès ;
- rejoindre et entretenir un niveau convenable de protection sociale dans un contexte où les pressions pour une révision des concepts et des approches traditionnelles augmentent ;
- répondre aux besoins des populations âgées, en incluant un système de retraite adéquat et l'établissement de la solidarité intergénérationnelle ;
- renouveler les sens de la solidarité sociale et de la responsabilité mutuelle au sein de la société ;
- répondre aux changements dans les modèles de vie familiale (par exemple par la réconciliation de la vie familiale avec la vie de travail) ;
- développer des politiques de protection et de participation des enfants et de la jeunesse dans la société ;
- créer les conditions pour l'intégration et l'accès aux droits des personnes handicapées et des groupes les plus vulnérables de la société ;

- assurer l'intégration avec dignité des migrants et combattre toute forme de racisme et discrimination ;
- faire de la diversité culturelle et ethnique une source de force pour les sociétés.

Ces différents points montrent la complexité des aspects et des domaines que recèle le concept de cohésion sociale. En effet, il se situe à la base de la démocratie et fait appel à la recherche de logiques de complémentarité entre acteurs et institutions. Il vise à donner une pleine expression aux capacités individuelles des personnes, groupes sociaux et organisations et éviter des formes de marginalisation et d'exclusion, en réduisant les risques d'abandon et gaspillage des ressources humaines. Finalement, il est un garde-fou contre toutes les formes de fanatisme, en permettant aux identités et cultures différentes de s'exprimer.

En portant l'effort sur la réflexion autour du concept et de la recherche de modalités de mise en œuvre et d'évaluation des politiques qui le sous-tendent, la DG III – Cohésion sociale du Conseil de l'Europe vise à faire de la cohésion sociale une pratique courante systématisée.

Cette publication se propose de formaliser les pratiques, d'analyser et diffuser des méthodes, outils et instruments qui peuvent favoriser la cohésion sociale.

Gilda Farrell

**Chef de la Division pour le développement
de la cohésion sociale
DG III – Cohésion sociale
Conseil de l'Europe**

INTRODUCTION

La Direction générale cohésion sociale du Conseil de l'Europe a organisé, les 14 et 15 juin 2001, un atelier intitulé «Vers des approches novatrices d'évaluation des nouvelles politiques sociales de lutte contre l'exclusion sociale». Cet atelier visait à mobiliser un réseau d'instituts nationaux de recherche dans le domaine social afin de promouvoir le débat sur les options disponibles pour améliorer la conception des politiques sociales, à la lumière des connaissances nouvelles issues des grands programmes de recherche actuels sur la pauvreté et l'exclusion sociale. L'atelier s'est efforcé d'attirer l'attention sur les politiques sociales qui méritaient l'attention en matière de lutte contre l'exclusion. Il a visé aussi à apporter des éléments utiles pour de meilleures politiques et analyses sociales. Le niveau élevé du groupe d'experts présents et la qualité des documents préparés par les participants, ont permis de mener des discussions profondes et fructueuses sur des aspects essentiels des politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

L'atelier a fourni l'occasion d'analyser les grandes différences qui existent entre les approches et les régimes sociaux d'Europe orientale et d'Europe occidentale, mais aussi entre les pays nordiques et les autres pays membres de l'Union européenne. Il a mis l'accent sur les principaux problèmes sociaux qui dominent le débat social dans les différents pays, et les programmes de recherche menés par les instituts des chercheurs. Les chercheurs ont aussi échangé leurs avis sur diverses politiques novatrices mises en œuvre en Europe. Ils ont aussi pu identifier des problèmes spécifiques communs, et discuter de leurs conséquences sur le plan des politiques sociales.

L'atelier a constitué une première étape dans le processus lancé par le projet de réseau de chercheurs en sciences sociales afin de rendre opérants des concepts sur la base desquels les décideurs pourront mettre au point des politiques sociales efficaces. En effet, si ce concept est relativement nouveau à l'Ouest, et engendre beaucoup de débats et de controverses, il l'est encore bien davantage à l'Est, où il n'a pas encore de définition claire. Les chercheurs d'Europe orientale ont exposé les problèmes que leur pose la notion d'exclusion tant pour les analyses que pour sur le plan opérationnel. Cet exercice a donc contribué à l'adoption par les chercheurs en sciences sociales d'Europe orientale de nouveaux concepts d'action. Par leur travail collectif, les participants ont relevé les caractéristiques et la valeur ajoutée d'une telle approche pour la conception des politiques sociales, que ce soit en Europe orientale ou occidentale.

Le texte qui suit repose sur les documents d'information écrits par les participants et sur les discussions menées au cours de l'atelier. Nous tenons à remercier les participants à l'atelier pour leur contribution : Peter Kenway, New Policy Institute, London ; Katalin Tausz, Eötvös Lorand University, Budapest ; Miroslava Obadalova, Research Institute for Labour and Social Affairs, Prague ; Michel Chauvière, CNRS, Groupe d'analyse des politiques publiques, ENS de Cachan ; Marthe Nyssens, IRES et CERISIS, Université catholique de Louvain ; Sten-Åke Stenberg, Swedish Institute for Social Research ; Chiara Saraceno, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino ; Chris Whelan, ESRI, Dublin, Cok Vrooman, Social and Cultural Planning Office, The Hague ; Torben Fridberg, The Danish National Institute of Social Research ; Kazimierz W. Frieske, Institute of Labour and Social Studies in Warsaw ; Arne Tesli, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) ; Matti Heikkila, STAKES, Helsinki.

Nous tenons aussi à remercier, tout particulièrement, le Gouvernement des Pays-Bas pour le soutien qu'il a accordé à ce projet.

DÉFINIR UNE APPROCHE DE L'EXCLUSION SOCIALE

La notion d'exclusion sociale est relativement récente dans la littérature anglo-saxonne, mais elle gagne rapidement en notoriété et est à présent couramment utilisée tant par les chercheurs que par les décideurs (Bhalla et Lapeyre, 1999). Elle a été forgée en France par les sociologues préoccupés par l'émergence des problèmes sociaux engendrés par les transformations socio-économiques des années 80. Elle se réfère à la rupture des liens sociaux qui résulte du processus de disqualification sociale (Paugam, 1993) ou de désaffiliation sociale (Castel, 1995), liée au retour massif de la vulnérabilité sociale et économique dans les pays industrialisés. L'insécurité croissante d'une partie de la population en matière d'accès à un emploi, à des revenus, un logement, des services de santé et une éducation décentes, qui affecte une partie encore plus grande de la population, va de pair avec les nouvelles perspectives économiques d'autres personnes qui savent tirer parti du potentiel de prospérité qu'engendre l'économie mondiale.

Paugam (1996a : 14) affirme que ce concept n'occupe le devant de la scène en France que depuis le début des années 90, quand les analyses et la réflexion sur le fonctionnement du revenu minimum d'insertion (RMI) a commencé à modifier la conception traditionnelle de la pauvreté.

L'accent a davantage été mis sur le cheminement qui mène de la précarité à l'exclusion, au sens d'une exposition au cumul des handicaps et d'une rupture progressive des liens sociaux. Un processus que Paugam (1996b) qualifie de « spirale de la précarité ». Les « pauvres » sont envisagés comme un groupe hétérogène, et l'on a insisté sur la nécessité de passer d'une définition statique de la pauvreté, fondée uniquement sur les revenus, à une perspective dynamique et multidimensionnelle. Ces raisonnements s'harmonisent avec les théories selon lesquelles le pouvoir explicatif du concept de classe sociale s'amenuise, et que les inégalités dans les perspectives d'avenir ne sont plus structurées de manière significative par la classe auxquelles les personnes appartiennent (Andreß et Schulte, 1998 ; Beck, 1992). Dès lors, la notion d'exclusion sociale soulève des questions qui associent une évolution des processus de cause à effet et des résultats qualitativement différents. La notion d'exclusion sociale n'acquiert un sens que par une référence implicite à des idées normatives au sujet de ce que signifie le fait d'appartenir et de participer à la société (Silver, 1994, 1996). La notion d'exclusion sociale n'a aucun sens si l'on ne la relie pas à l'histoire et à la prospérité de l'Etat-providence d'après la seconde guerre

mondiale, parce qu'elle présuppose une contrepartie, une conception partagée de ce que signifie le fait d'être inclus. Son émergence est directement liée à la menace que les forts taux de chômage ont fait peser, depuis les années 80, sur les schémas nationaux d'intégration (Kronauer, 1996).

Le Projet Dignité humaine et exclusion sociale (1994-1998)

Le Projet Dignité humaine et exclusion sociale (HDSE), initiative paneuropéenne lancée en 1994 par le Conseil de l'Europe et menée à terme en 1998, a permis :

- d'analyser l'état de la pauvreté et des exclusions sociales en Europe ; et
- de proposer des pistes d'action, validées par la conférence finale du projet, qui s'est déroulée à Helsinki du 18 au 20 mai 1998, en abordant cinq principaux thèmes : la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale et l'éducation.

1. Le rapport HDSE : synthèse des travaux de recherche

Le rapport de synthèse *Opportunités et risques : les tendances de l'exclusion sociale en Europe* a été élaboré par M^{me} Katherine Duffy (Directrice de recherche pour le projet HDSE) sur la base de rapports nationaux et thématiques concernant les cinq domaines stratégiques cités ci-dessus.

Il attire l'attention sur les chances et les dangers découlant de l'évolution des situations d'exclusion sociale et met en évidence les grands problèmes ainsi que les groupes les plus exposés. Il conclut par le fait que l'exclusion sociale est un risque inhérent aux sociétés libérales et que les gouvernements qui aspirent à la cohésion sociale doivent s'employer plus activement à réduire ce risque et les frustrations qu'il entraîne.

Par ailleurs, des groupes de travail avaient été mis en place pour examiner, en adoptant une approche multidimensionnelle, les quatre thèmes suivants :

- droits et groupes vulnérables (rapporteur : Bruno Romazzotti) ;
- réseau familial et personnel des groupes défavorisés (rapporteur : Solange Choppin de Janvry) ;
- le rôle de la société civile dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (rapporteur : Ruth Brand) ;
- le niveau local d'intervention : les pouvoirs publics et les collectivités locales (rapporteur : Jean-Marie Heydt).

2. La Conférence finale d'Helsinki (18-20 mai 1998)

Le Conseil de l'Europe a organisé une grande conférence finale, du 18 au 20 mai 1998 à Helsinki, pour présenter et examiner les résultats du Projet HDSE.

Cette conférence a rassemblé plus de 300 personnes, représentant tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et tous les partenaires du projet. Elle a défini les

priorités du Conseil de l'Europe dans le combat qu'il mène contre la pauvreté et l'exclusion sociale en collaboration avec tous les autres acteurs concernés et a adopté une série de propositions d'action dans les domaines suivants :

La santé : Les travaux devraient se centrer sur la prise en compte spécifique des besoins en soins des populations en difficulté par l'adaptation des réponses sanitaires et sociales et l'égalité d'accès passant notamment par une couverture sociale universelle.

Le logement : Les défis en matière d'accès ou de maintien dans le logement des groupes défavorisés concernent tous les Etats. Il faudra répondre à l'urgence et prévenir les expulsions, ainsi qu'élaborer des politiques territoriales (urbanisation, politique de la ville, revitalisation rurale).

L'emploi : Dans ce domaine, il convient d'agir pour : promouvoir l'insertion/réinsertion des groupes défavorisés et exclus ou marginalisés sur le marché du travail ; renforcer les politiques d'égalité des chances et de traitement des groupes défavorisés sur le marché du travail, en s'attaquant, d'une part, à la discrimination entre les femmes et les hommes, envers les migrants, les groupes ethniques défavorisés et les personnes handicapées, et d'une autre, en favorisant la conciliation de la vie professionnelle et familiale et la réintégration dans la vie active.

La protection sociale : Il s'agit de cibler les priorités sur l'analyse des obstacles conduisant au non-accès ou à la perte des prestations de sécurité sociale et sur l'étude de la contribution des systèmes de protection sociale au développement économique et social.

L'éducation : La formation et l'éducation, à la fois formelles et informelles, restent plus que jamais au cœur de la problématique de l'exclusion. Les priorités seront concentrées sur : l'analyse des obstacles à l'accès à la formation et à l'éducation, tant initiale que continue ; la responsabilisation à la citoyenneté démocratique pour permettre une participation active ; la prise en compte des difficultés psychosociales dans l'éducation des groupes vulnérables.

Par ailleurs, l'ensemble des contributions au projet HDSE a maintes fois souligné la dimension fondamentale de la famille et de la culture dans les aspects préventifs et curatifs de la lutte contre l'exclusion sociale.

L'EXCLUSION SOCIALE: UN NOUVEAU CADRE ANALYTIQUE ET OPÉRATIONNEL POUR LES POLITIQUES SOCIALES?

L'exclusion sociale se réfère non seulement au manque de richesses matérielles, mais aussi à une exclusion symbolique, au dénuement social et à une participation incomplète dans les principales institutions sociales (Silver, 1995). Elle met l'accent sur la qualité de la relation entre l'individu et la société. Une approche en termes d'exclusion sociale souligne les nouvelles questions sociales qui affectent la cohésion sociale, et appelle une profonde réforme des politiques sociales. Certes, les filets de sécurité sociale et les politiques de revenu minimum peuvent empêcher les personnes de tomber en-dessous du seuil de pauvreté, mais ils ne répondent pas au problème de rupture des liens sociaux qui accompagnent le morcellement de la société. Ainsi, par exemple, le manque d'emploi peut non seulement priver les exclus de revenus et de résultats, mais il empêche que soit reconnu leur rôle productif d'êtres humains dans la société. En d'autres termes, l'emploi fournit une légitimité sociale et un statut social en plus de l'accès aux revenus (Sen, 1975). Il confère de la dignité et donne aux individus des droits économiques et une reconnaissance sociale qui sont essentiels pour exercer une citoyenneté à part entière. La dimension symbolique de l'exclusion est liée à ces critères de réalisation personnelle et au besoin d'être utiles dans la société, et que cette dernière nous reconnaisse comme tels.

Deux grands facteurs contribuent à l'exclusion sociale : (i) les taux de chômage élevés (et notamment le chômage de longue durée) et la précarité de l'emploi de personnes qui étaient au départ pleinement intégrées dans les principales institutions de la société, et (ii) la difficulté, spécialement pour les jeunes, d'accéder à l'emploi et de jouir à la fois des revenus et des relations sociales qui lui sont associés. La puissance des liens entre la situation professionnelle et les autres dimensions de la vie (famille, revenus, logement, santé, réseau social, etc.) porte à croire que les personnes prisonnières des mauvais créneaux du marché de l'emploi, ou qui en sont exclues, risquent de se retrouver exclues de la société (CERC, 1993). Le rapport entre le chômage de longue durée et la précarité, ainsi que le dénuement social, dépendront de la nature des réseaux de solidarité. Le dénuement social mène à la perte des réseaux de solidarité (qui sont, en particulier, déterminants dans la recherche d'un emploi). Le dénuement matériel peut engendrer un sens d'infériorité sociale qui peut mener à l'isolation et à l'aliénation sociales. Enfin, la spirale de cette accumulation de handicaps mène à l'exclusion sociale.

Stratégie de cohésion sociale

La Stratégie de cohésion sociale

Le 12 mai 2000, le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a adopté sa Stratégie de cohésion sociale. Ce document, approuvé le 13 juillet 2000 par le Comité des Ministres, constitue une véritable déclaration d'intention fixant à l'Organisation un cadre de travail précis dans le domaine social pour les années à venir.

Ce texte ne définit pas la cohésion sociale en tant que telle mais s'efforce de définir des facteurs de cohésion sociale comme :

- la mise en place de mécanismes et institutions empêchant que les facteurs de division (tels l'écart excessif entre riches et pauvres ou les multiples formes de discrimination) ne deviennent virulents au point de mettre en péril la paix sociale ;
- l'importance d'un emploi décent et adéquatement rémunéré ;
- l'existence de mesures visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale notamment dans les secteurs du logement, la santé, l'éducation et la formation, le partage de l'emploi et des revenus ou encore les services sociaux ;
- le renforcement des systèmes de sécurité sociale ;
- le développement de politiques familiales accordant une attention particulière aux enfants et aux personnes âgées ;
- le partenariat avec les organisations de la société civile, notamment les syndicats et les représentants des employeurs et les ONG.

Les politiques de cohésion sociale doivent par conséquent :

- favoriser la revitalisation de l'économie et tirer parti de la contribution que les partenaires sociaux et autres instances concernées apportent, notamment en créant des emplois, en stimulant l'esprit d'entreprise et en assurant à tous la possibilité de travailler ;
- satisfaire les besoins fondamentaux des individus et favoriser l'accès aux droits sociaux, dans l'esprit universel qui imprègne de nombreuses conventions et recommandations du Conseil de l'Europe, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé, de la protection sociale et du logement ;
- consacrer la dignité humaine, en plaçant l'individu au centre de ces politiques et en garantissant en Europe les droits de la personne ;
- instituer des forums et mettre sur pied des procédures qui permettent aux personnes défavorisées et à tous ceux dont les droits ne sont pas assez respectés de se faire entendre ;
- concevoir une approche intégrée qui couvre tous les domaines d'action concernés.

Le Conseil de l'Europe mènera des activités de quatre types : activités normatives et contrôle de l'application d'instruments juridiques, élaboration de politiques, projets dans les Etats membres, recherche et analyse.

La stratégie de cohésion sociale devra évoluer au fil du temps et de l'expérience tirée de cette nouvelle approche du Conseil de l'Europe.

Dans ce cadre analytique, l'exclusion sociale n'est pas envisagée comme le stade final qui caractérise le dénuement économique et social, mais au contraire comme un ensemble de processus dynamiques qui engendrent ces Etats et poussent les individus de la sphère d'intégration vers une zone de précarité, de vulnérabilité et, finalement, d'exclusion. Comme le soulignait Castel (1995) dans son ouvrage, la zone intermédiaire de vulnérabilité, qui s'est rapidement développée dans les années 80 et 90, est déterminante. Il est important de relever quels sont les divers cheminements vers la précarité et l'exclusion. Pour conclure, les principales caractéristiques de cette approche que nous développerons ci-dessous, en termes d'exclusion sociale, sont les suivantes :

- l'exclusion envisagée comme un processus à double risque : un risque social d'exclusion pour chaque individu, et un risque social pour l'ensemble de la société qui peut être profondément affectée par cette rupture des liens sociaux ;
- l'exclusion envisagée comme la conséquence des processus structurels qui excluent une partie de la population de la sphère productive, et non pas comme la conséquence d'échecs de la part des individus ;
- l'exclusion envisagée comme une approche dynamique, en mettant l'accent sur les processus qui mènent à l'exclusion économique et sociale ;
- l'exclusion envisagée comme une approche multidimensionnelle associant les aspects économiques, sociaux et politiques qui sont étroitement liés.

Il n'y a pas si longtemps que l'expression « exclusion sociale » est communément utilisée après que l'Union européenne (UE) ait délibérément opté pour cette dernière par opposition au terme « pauvreté » à la fin des années 80. D'aucuns soupçonnent certains gouvernements d'avoir poussé l'expression sur le devant de la scène par hostilité pour le discours sur la pauvreté, parce qu'ils auraient été séduits par cette expression moins accusatrice (Room, 1994 ; Berghman, 1995). Certes, il existe une nette ressemblance entre les programmes de recherche sur la pauvreté et ceux qui portent sur l'exclusion sociale. Plusieurs auteurs qui collaborent avec le centre pour l'exclusion sociale de la London School of Economics ont souligné cinq aspects de cette notion – relativité, multidimensionalité, action, dynamique et couches multiples – tout en reconnaissant que ces idées n'avaient pas grand-chose de neuf (Atkinson, 1998 ; Hills, 1999). Pourtant, des arguments solides ont été avancés pour justifier une conceptualisation en termes

d'exclusion sociale plutôt que de pauvreté. Il est vrai que l'exclusion sociale est souvent utilisée pour désigner des processus très divers. C'est ainsi que Abrahamson (1997) conclut que « certains manquent simplement d'argent pour nouer les deux bouts en raison de leur place dans la structure sociale, tandis que d'autres sont exclus des courants principaux de la société pour des raisons d'appartenance ethnique, d'orientation sociale, etc. ».

En fin de comptes, la notion de pauvreté peut englober de nombreux aspects de l'exclusion sociale, mais il est utile d'établir une distinction entre les deux. La pauvreté se réfère d'abord au manque de moyens financiers d'une personne ou d'un ménage, qui constitue une barrière à la satisfaction des besoins fondamentaux. Cette précarité financière peut résulter de faibles revenus et/ou de fortes dépenses inévitables (par exemple une maladie chronique). La pauvreté peut mener à l'exclusion sociale, au sens où des gens sont coupés du marché de l'emploi, ne participent pas à des schémas comportementaux et culturels de la majorité, perdent les contacts sociaux, vivent dans certains quartiers stigmatisés, et ne sont pas atteints par les organismes d'aide sociale. Inversement, ces aspects de l'exclusion sociale peuvent être la conséquence d'une situation financière précaire, mais aussi d'autres facteurs.

L'accès aux droits sociaux

L'accès aux droits sociaux est la pierre de voute de la Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe. Dans ce cadre, le Conseil de l'Europe a mis en place un certain nombre de programmes en matière de cohésion sociale afin d'assurer l'accès aux droits sociaux à tous et ce en cinq aspects principaux : emploi, logement, la protection sociale, la santé et l'éducation. Les groupes de travail correspondant ont démarré leurs activités en 1999. Trois de ceux-ci (emploi, logement et protection sociale) ont mené leurs travaux à terme et élaboré des lignes directrices propres. Le groupe de rédaction du rapport relatif à l'accès aux droits sociaux, récemment mis en place, rassemblera les résultats de ces trois comités distincts et élaborera un rapport durant l'année 2002.

1. Accès à l'emploi

Le Comité d'experts pour la promotion de l'accès à l'emploi (CS-EM) était responsable pour élaborer des politiques efficaces de lutte contre le chômage de longue durée. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que le BIT, l'OCDE, l'Union européenne et des ONG du domaine de l'emploi ont également participé à ces travaux.

Le comité a élaboré plus de vingt lignes directrices concernant les aspects suivants : le partenariat local, l'égalité des chances et la non-discrimination, la création d'entreprise et la formation, l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie, le suivi et l'évaluation.

2. Accès au logement

Le Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (CS-LO) propose des mesures politiques sur l'accès au logement pour les groupes de personnes défavorisées. Les travaux étaient concentrés sur quatre thèmes particuliers : les situations d'urgence en matière de logement, les expulsions, la mise à disposition de logements de qualité et les politiques territoriales.

Le comité a adopté un certain nombre de lignes directrices qui incluent : les principes généraux des politiques d'accès au logement pour des groupes de personnes défavorisées ; le cadre juridique ; le cadre institutionnel et coopération entre les autorités publiques et la société civile ; l'amélioration de l'offre et le financement du logement abordable pour les groupes de personnes défavorisées ; l'importance des politiques territoriales de logement ; la réduction des risques et des conséquences négatives de l'expulsion pour les personnes défavorisées ; la gestion des situations d'urgence ; les recommandations pour les activités futures

3. Accès à la protection sociale

Le Groupe de spécialistes sur l'accès à la protection sociale (CS-PS) a eu pour objectif l'identification et l'évaluation des obstacles à l'accès aux prestations sociales et aux services. Le CS-PS a également élaboré ses lignes directrices pour l'amélioration de l'accès à la protection sociale. Elles incluent plus particulièrement : l'amélioration de la communication et de l'information concernant les droits, les prestations et les services ; l'amélioration de la gestion et de l'organisation des fournisseurs de prestations et de services sociaux ; et l'amélioration du partenariat entre les organismes de protection sociale, les services sociaux, les ONG, et les autres acteurs de la société civile.

4. Accès à la santé

Le Comité européen de la santé mène, afin d'améliorer l'accès à la santé, un certain nombre d'études qui concernent : l'efficacité des politiques de santé pour la promotion et la protection de la santé dans la société d'aujourd'hui ; l'organisation des soins palliatifs et l'assurance que ce type de soins soient accessible de manière égale à toute personne qui en aurait besoin ; l'impact des technologies de l'information sur les soins « le patient et l'Internet » ; et le rôle des médias en matière de santé et leur impact sur les mesures et les politiques de santé.

Le 10 octobre 2001, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation importante (Rec (2001) 12) sur l'adaptation des services de soins de santé à la demande de soins et de services des personnes en situation marginale.

5. Accès à l'éducation

Afin de contribuer aux travaux du CDCE, le Comité de l'éducation a mis en place une activité permanente intitulée « Cohésion sociale, sécurité démocratique et politiques éducatives ». Dans ce cadre, il a décidé d'organiser, chaque année, un forum consacré à un thème politique majeur qui permet également d'examiner les problèmes éducatifs

auxquels les sociétés européennes sont confrontées. En 2000, le forum fut consacré à l'«éducation et cohésion sociale» et a fait l'objet d'une publication du même titre qui reprend les textes des communications présentées par les experts. En octobre 2001, un deuxième forum a été consacré au thème «Equité et accès au droit à l'éducation» pour notamment examiner les facteurs nouveaux pouvant conduire à une inégalité dans l'accès à l'éducation. Un rapport est en cours de préparation.

Ces dernières années, nous avons assisté à un débat nourri autour de la signification de l'exclusion sociale et de son rapport avec la notion de pauvreté. Les chercheurs belges Vranken *et al.* ont signalé, quelque peu irrités, la prolifération de sens qui a émergé des discussions sur l'exclusion sociale. Il n'en reste pas moins que l'exclusion sociale peut être considérée comme une notion plus large que la pauvreté. La littérature pertinente relève au moins quatre aspects où il semble exister des différences entre les notions de pauvreté et d'exclusion sociale :

- matériel par opposition à immatériel ;
- statique par opposition à dynamique ;
- phénomène individuel par opposition à collectif ;
- causes individuelles par opposition à des causes collectives.

Rapport entre l'exclusion sociale et la pauvreté en termes de revenus

L'on mesure généralement la pauvreté monétaire, comme c'est le cas dans de nombreuses études de la Commission européenne ou d'Eurostat, en fixant le seuil de pauvreté au niveau d'un certain pourcentage d'un revenu moyen ou médian. Le raisonnement habituel est que les personnes qui tombent à une certaine distance sous la moyenne se trouvent exclues du mode de vie considéré comme le minimum acceptable dans la société où ils vivent, et ce du fait de leur manque de ressources (Townsend, 1979). Ainsi, la logique des démarches fondées sur la pauvreté ou sur l'exclusion sociale est plus similaire que nombre de gens veulent bien le reconnaître. Si l'on veut notamment évaluer l'utilité de la perspective fondée sur l'exclusion sociale, il paraît nécessaire d'éviter la caricature qui consiste à dire que les recherches sur la pauvreté se bornent à une perspective statique.

Les données issues des groupes d'étude ont encouragé l'analyse de la dynamique de la pauvreté qui est centrale à la compréhension des processus qui mènent à l'exclusion. L'intérêt pour la pauvreté persistante est motivé par l'inquiétude que suscite la dépendance vis-à-vis de l'Etat ou l'enlèvement dans des cercles vicieux. Les hypothèses relatives à la nature durable de la pauvreté ont été à la base du développement de notions comme la «culture de la pauvreté» et l'*underclass* (sous-prolétariat) (Gans, 1990; Wilson, 1987).

Pauvreté persistante et handicaps multiples

La préoccupation croissante face aux handicaps multiples s'est également manifestée par l'importance que le terme d'«exclusion sociale» a acquise dans la définition des politiques en Grande-Bretagne. Kleinman (1998:7) conclut que l'utilisation de l'expression «exclusion sociale» pour qualifier les groupes souffrant de handicaps multiples a eu pour conséquence de définir le clivage social décisif entre une majorité confortable et une minorité sociale exclue et isolée. Cette tendance est également relevée dans l'étude de Room (1999:171) sur les notions de continuité et de catastrophe dans la littérature relative à l'exclusion sociale.

Whelan *et al.* (2001b) ont tenté d'établir, à partir des trois premières vagues du Panel communautaire des ménages (PCM), dans quelle mesure la pauvreté en termes de revenus est associée à un dénuement dans de multiples aspects de la vie, à l'isolement social, et aux évaluations que les répondants font de leur santé. Leurs conclusions indiquent que, malgré l'impact massif de la pauvreté persistante, il n'existe qu'une corrélation extrêmement modeste entre celle-ci et l'isolement social. De plus, le degré de recoupement entre les divers handicaps s'est avéré nettement moindre que ce que laissait prévoir la littérature théorique sur l'exclusion sociale.

Par ailleurs, de récentes recherches ont commencé à battre en brèche la validité empirique et théorique de certains rapports implicitement établis dans les débats sur l'exclusion sociale, comme par exemple celui qui est sensé exister entre la pauvreté et l'isolement social, entre le chômage (surtout de longue durée) et l'isolement social et/ou le mal-être psychologique. Les données comparatives empiriques suggèrent que ces rapports varient d'un groupe social à l'autre et en fonction de la durée de la situation vécue (de détresse économique ou de chômage – voir par exemple Leisering et Leibfried, 1999); mais ils diffèrent également d'un pays à l'autre, en fonction, notamment, des régimes de sécurité sociale, de l'organisation

des familles et de la culture (Saraceno, 1997 ; Gallie et Paugam, 2000). Le contexte culturel peut en effet s'avérer important pour évaluer l'impact du chômage de longue durée. Ainsi, par exemple, les hommes ont plus de chances que les femmes de souffrir du dénuement social et de se retrouver sans domicile suite à leur exclusion du marché de l'emploi, parce que ces dernières ont d'autres modes d'intégration sociale, tandis que les hommes perçoivent très souvent le chômage de longue durée comme un échec personnel qui entraîne leur exclusion des principales institutions de la société.

Il est devenu plus urgent de comprendre la dynamique de la pauvreté parce que le discours populaire et politique se réfère de plus en plus à une nouvelle classe de « perdants », parfois qualifiés d'équipe A et d'équipe B, ou de « nouveau sous-prolétariat ». Pourtant, et comme l'a fait observer Esping-Andersen (1997), l'interprétation de tels phénomènes dépend de la mesure dans laquelle la marginalité des gens est temporaire ou revêt un certain degré de permanence, auquel cas elle peut contribuer à une détérioration supplémentaire de leurs chances dans la vie. Whelan *et al.* (2000) ont exploité les deux premières vagues du PCM pour montrer que la dynamique de la pauvreté serait principalement une conséquence des variations correspondantes des taux globaux de pauvreté et des fluctuations à court terme de ces taux.

Pertinence pour les pays issus du communisme

Le statut social de plusieurs groupes de la population a été ébranlé pendant la transition, et une pauvreté massive s'est imposée dans de nombreux pays comme l'un des principaux problèmes sociaux. Certains groupes sociaux sont particulièrement vulnérables face à la pauvreté, tels que les chômeurs (en particulier les personnes en chômage de longue durée); les familles monoparentales; les personnes âgées vivant seules (principalement les femmes de plus de 70 ans); les familles avec trois enfants ou davantage, ainsi que les familles avec de jeunes enfants; les personnes qui manquent d'aptitudes professionnelles; les citoyens de certains types de localités (fermes, petits villages) et de souche gitane.

Malgré l'anxiété croissante que l'insécurité économique et sociale provoquent dans la population, les pouvoirs publics ne parlent pas explicitement de pauvreté et d'exclusion. Ils n'élaborent aucune stratégie nationale de lutte contre la pauvreté profonde, ni contre la pauvreté en général. Aucun effort n'est fourni pour réduire les inégalités, ni pour freiner les processus

qui mènent à l'exclusion. Au contraire, l'on note une tendance à accepter la pauvreté comme un corollaire naturel de la vie sociale, voire même d'en rejeter la faute sur les pauvres (Ferge, 2000).

Ceux qui préconisaient une thérapie de choc, et qui avaient prédit un rétablissement rapide, se sont trompés. La récession économique et le coût social ont été plus graves que prévu. La production et l'emploi ont sombré à des niveaux que l'on n'avait plus vus en Europe depuis la Grande dépression. Au début des années 90, le produit industriel brut réel a chuté d'environ quarante pour cent en moyenne en Europe orientale (CEE-ONU, 2000 :228), le chômage a atteint des sommets sans précédent, et la pauvreté s'est massivement aggravée dans toute la région. Malgré le retour récent à la croissance dans la plupart des pays d'Europe orientale (exception faite de la Yougoslavie et de la Roumanie, et dans une moindre mesure de la Croatie et de la République tchèque), fin 1999 le taux de chômage moyen en Europe orientale était à son niveau le plus élevé depuis le début de la transition (environ 15 %, soit 7,6 millions de personnes).

Même si les estimations sur la pauvreté varient fortement, les sources s'accordent généralement sur l'ampleur de son augmentation au cours la première moitié des années 90. Le nombre total des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté a été multiplié par plus de dix entre 1988 et 1994 dans les pays en transition d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique : de 14 à plus de 119 millions de personnes, ce qui a fait passer de 4 à 32 % la part de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté (4 dollars des Etats-Unis par jour en PPA de 1990) (Ruminska Zimny, 1997 :11). Ces dernières années, les changements dans la distribution des richesses et des biens dans les pays en transition ont été parmi les plus spectaculaires. Le coefficient de Gini moyen pour le revenu disponible est passé de 24 à 33 au cours des cinq premières années de la transition (Milanovic, 1998 :40). Dans une grande mesure, l'aggravation des inégalités dans les revenus peut être attribuée à une plus grande dispersion des revenus, imputable à de plus grandes différences dans les salaires, des taux de participation plus faibles et une hausse du chômage.

Principales caractéristiques d'une approche orientée sur l'exclusion sociale

Ne pas se contenter d'étudier les exclus

Les recherches sociologiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale risquent également de s'engager sur une voie de garage si elles ne parviennent

pas à placer la condition des groupes d'exclus dans une perspective plus vaste. Les problèmes rencontrés par les exclus au quotidien paraissent souvent si urgents que les chercheurs sont tentés de concentrer leur attention sur ces groupes. Pour pleinement comprendre les mécanismes sous-jacents de l'exclusion sociale, la condition des groupes d'exclus, et les possibilités d'améliorer l'intégration ou la réintégration sociales, nous devons placer les problèmes dans une perspective plus large. En effet, l'exclusion sociale est un processus, et il est donc important de ne pas focaliser uniquement sur les exclus, que l'on trouve au dernier stade du processus, mais d'analyser les facteurs structurels qui provoquent la dérive du stade de l'intégration vers celui de la vulnérabilité et, finalement, celui de l'exclusion.

Focaliser sur les processus

De nombreuses études sociologiques sont réalisées sur la base de données transversales, basées sur une coupe statistique. L'on étudie un phénomène à un point donné dans le temps. Cette méthode permet naturellement d'obtenir une image de la condition sociale à ce point, mais les descriptions ainsi obtenues peuvent aussi s'avérer très inadaptées. Il est donc préférable d'étudier les exclus à partir de données longitudinales, de préférence avec des études de panels. Les mêmes personnes sont alors suivies sur des périodes relativement longues.

S'intéresser aux problèmes que personne n'a étudiés

Les services essentiels désignent à la fois les services de première nécessité (comme l'eau, le gaz et la nourriture) et les services d'infrastructure (par exemple les transports, le téléphone et les services financiers de base). La possibilité d'accéder à ces services pour un prix abordable est déterminante pour l'inclusion sociale. Les services essentiels du secteur privé devraient intervenir dans une stratégie nationale d'inclusion sociale selon le principe des normes minimales. Cette approche est notamment préconisée parce qu'elle est universelle, et permet donc de toucher l'importante minorité constituée des personnes qui devraient être les bénéficiaires directs d'une stratégie d'inclusion sociale.

Elle est également préférable pour les entreprises. Les négociations préalables, afin de décider de «normes de service minimal» sont de loin préférables à une intervention du gouvernement, ce dernier disposant de pouvoirs très étendus pour intervenir afin de corriger des situations de traitement «défavorable». De tels pouvoirs ont été mis en place en Grande-Bretagne dans la nouvelle «Utilities Act» (loi sur les services publics) à l'encontre des industries du gaz et de l'électricité. La National Strategy for Neighbourhood

Renewal (Stratégie nationale pour la rénovation des quartiers) – 2000, du Gouvernement britannique met l'accent sur les services locaux essentiels dans les quartiers gravement défavorisés, en marge des initiatives spéciales. Ces mesures sont le bienvenu, mais elles ne sauraient suffire, car seule une minorité de la population vit effectivement dans ces quartiers. L'engagement en faveur des services publics essentiels dans les zones défavorisées devrait être converti en un engagement généralisé, pour offrir des services publics de base aux pauvres et aux exclus de tous les quartiers.

Envisager un partage des responsabilités entre la société et les individus

Pour simplifier, nous assistons à une tendance aux « politiques sociales actives » et à une activation sociale qui tend à redéfinir le partage des responsabilités entre le niveau individuel et le niveau collectif. Ainsi, des politiques baptisées « associer la protection sociale et l'emploi » définissent explicitement les droits et les obligations de l'individu (au chômage), de l'Etat et des employeurs/des entreprises/du marché. L'attention s'est manifestement tournée vers les responsabilités sociales et individuelles. La société, et en particulier les pouvoirs publics, a le devoir de créer le meilleur environnement possible pour permettre l'insertion (grâce à la protection sociale, à l'éducation, à la formation, au système de santé, aux services de l'emploi, etc.), mais l'individu a également l'obligation de s'impliquer dans le processus d'insertion. Telle est donc l'éthique des nouvelles politiques de l'emploi, mais elles impliquent des avantages et des inconvénients, même du point de vue du particulier.

Souligner le rôle déterminant de l'accès à un emploi décent dans la (ré)insertion

Quel que soit le diagnostic choisi, il semble que la politique principale à mettre en place soit l'intégration par l'emploi, c'est-à-dire qu'elle se situe sur le marché de l'emploi. Nous pouvons à nouveau distinguer trois types de directions dans cette réaction. La démarche par activation vise à intégrer des éléments d'incitation à l'action dans les prestations sociales de base en faisant intervenir tant les encouragements que les sanctions comme techniques de persuasion. Il en existe une variante relativement récente, les contrats d'insertion ou d'intégration introduits comme une nouvelle condition de perception des prestations minimales. L'approche du durcissement consiste à limiter l'accès aux prestations, à réduire le montant de celles-ci, à limiter la durée pendant laquelle elles sont versées, etc. Les mesures de ce genre reviennent à bousculer les bénéficiaires, et à rendre la protection sociale moins conviviale. La troisième direction, qui inclut

partiellement les précédentes, peut être appelée la politique des bas salaires. Elle semble être le principal moyen pour réduire le nombre de chômeurs déclarés en Europe.

Pour les personnes capables de travailler, les gouvernements font valoir l'emploi comme la clé permettant de mettre un terme à la pauvreté. Toutefois, si l'emploi doit effectivement offrir une garantie contre la pauvreté, cela implique une conception beaucoup plus critique de la nature du travail. Sous ce rapport, les bas salaires, qui restent endémiques, constituent le premier souci. Le salaire minimum est actuellement fixé à un niveau extrêmement modeste, et sa valeur réelle a chuté depuis son instauration. Les crédits d'impôt, qui améliorent le revenu des ménages actifs, sont certes une bonne chose, mais ils ne font que traiter les symptômes induits par les bas salaires. D'autres facettes de l'emploi contribuent aussi à sa qualité : un degré de certitude sur les heures de travail ; le paiement des jours de maladie et la pension ; des possibilités de formation et des perspectives de carrière ; une représentation démocratique sur le lieu de travail ; et l'absence de discrimination.

L'absence d'emploi est responsable, sans doute plus que tout autre facteur, des mauvaises conditions sociales et de vie. La Norvège, par exemple, considère le travail comme le principal facteur permettant d'obtenir une meilleure répartition des revenus et de la richesse. Elle estime qu'il est essentiel qu'un nombre aussi élevé que possible de personnes puissent subvenir à leurs besoins par leur propre travail. C'est pourquoi les autorités ont décidé de prendre des mesures, et de veiller à leur application, afin de restreindre dans une certaine mesure la forte augmentation des mises à la retraite anticipée pour incapacité de travail qui avait été enregistrée ces dernières années. Parallèlement, il convient d'organiser le marché de l'emploi pour qu'il puisse également intégrer les personnes qui n'ont pas une pleine capacité de travail. Ainsi, le gouvernement s'efforce de trouver des moyens plus flexibles d'associer l'emploi et les pensions d'incapacité. Il expérimente actuellement de nouvelles dispositions et modèles qui doivent permettre d'y parvenir.

LES APPROCHES CIBLÉES ET NON PLUS UNIVERSELLES: ÉVALUATION DU NOUVEAU CONSENSUS SUR UNE CONCEPTION PLUS INDIVIDUALISÉE DE L'INSERTION

Dans l'évolution récente des politiques sociales en Europe, l'on s'est progressivement écarté des politiques sociales à vocation universelle pour adopter des mesures plus ciblées. Ce décalage n'a cependant pas eu partout les mêmes causes, ni la même amplitude. Suite à la transition dans les pays d'Europe centrale et orientale, le chômage massif, la pauvreté, les problèmes urgents du régime de pension et la forte récession économique ont incité à réformer l'ancien système universel pour cibler les groupes les plus vulnérables avec les moyens limités de l'Etat. En Europe occidentale, le développement des politiques sociales ciblées correspond à un consensus naissant sur la nécessité d'axer davantage sur les individus les politiques actives de l'emploi et d'insertion à l'intention des personnes vulnérables et des exclus. Cette nouvelle génération de politiques sociales vise à éliminer le dénuement social associé au processus d'exclusion, qui affecte la capacité des exclus à intégrer ou à réintégrer le marché de l'emploi, mais aussi à accéder au logement et aux services sociaux, d'éducation et de santé.

Les jeunes peu qualifiés, qui ont prématurément quitté l'école, fournissent un bon exemple de groupe pour lequel il est vital d'adopter une perspective relationnelle. Une étude sur ces jeunes, menée à Turin, en Italie, a révélé qu'il ne sert à rien ni de les forcer à reprendre les cours en raison du mauvais souvenir qu'ils ont gardé de leur séjour dans les établissements scolaires, ni de les contraindre à occuper des emplois peu qualifiés qui constituent des voies de garage, qui ne font qu'aggraver le sentiment d'inutilité et de manque d'espoir qu'ils ont acquis à l'école. Ils ont au contraire besoin de reprendre confiance en eux et dans les expériences qui leur sont offertes : il leur faut un objectif à atteindre à une certaine échéance, et une personne pour les accompagner et les soutenir dans une voie qui associe l'emploi et l'école, d'une manière qui ait un sens à leurs yeux, et qui leur fournisse l'occasion de découvrir et de développer leurs propres aptitudes (valeurs). Les discours sur la société de l'apprentissage oublient trop souvent les personnes qui sont encore profondément marquées par leur passage à l'école.

De telles politiques sociales plus relationnelles exigent une approche plus «globale» du travail social, qui prenne en considération la condition générale de chacune des personnes concernées. Les offres doivent donc à

chaque fois être adaptées aux besoins individuels, et inclure les mesures nécessaires, même si elles sont du ressort d'autres organismes. Cela exige un travail de partenariat (coopération entre divers secteurs, pouvoirs publics, organismes, etc.). Les aides du système risquent d'être accordées de manière très discrétionnaire si les droits des bénéficiaires ne sont pas clairement définis. Les bénéficiaires risquent également d'avoir l'impression de devoir lutter contre la lourde machinerie du système. Il convient que les personnes concernées aient une influence sur la recherche des solutions adaptées et qu'elles soient d'accord avec les services sociaux. Ainsi, les plans d'action écrits (accords) peuvent être de bons instruments.

Comparativement, ce système a le mérite d'attirer davantage l'attention publique et politique sur les intérêts des groupes les plus faibles de la société et, le cas échéant, d'engendrer des mesures plus efficaces du point de vue des moyens affectés. Pour tous les groupes, des politiques plus ciblées ont été conçues afin d'intégrer les personnes dans des modes de vie plus normaux. L'on a fréquemment l'impression que les problèmes d'exclusion sociale sont aggravés par les tendances générales de la société, qui se traduisent par des structures sociales moins solides autour des personnes concernées. Parmi les tendances observées, citons l'instabilité familiale, la détérioration de la cohésion des collectivités locales et les fortes exigences du marché de l'emploi sur les plans des qualifications et de la flexibilité. Les politiques sociales visent de plus en plus à établir une certaine structure autour des personnes, ce qui peut favoriser un processus d'intégration. Dans le même ordre d'idées, l'on voit de plus en plus de nouveaux partenaires mobilisés pour combattre la carence des réseaux.

Les mesures spécifiques doivent être ciblées dans le sens où il faut s'attaquer aux problèmes spécifiques avec des mesures spéciales dans le cadre du système général des services sociaux. Ainsi, la condition de certains malades mentaux non internés a incontestablement été améliorée par le développement de services sociaux associant un certain type d'hébergement protégé, des personnes servant de contact et l'inscription dans un genre de centre d'accueil de jour. Il a fallu quelques années pour mettre au point ces modèles, notamment parce qu'il fallait définir les responsabilités et mettre en place les structures de coopération entre les divers acteurs. La tendance est à la spécialisation des services dans la prise en charge de groupes présentant des problèmes spécifiques. Cette évolution ne semble pas être stigmatisante pour les groupes cibles, car elle intervient dans le cadre du régime universel de la sécurité sociale. Par contre, ce sentiment de stigmatisation a été ressenti par des personnes employées sur un lieu de travail normal, mais dont le salaire est subventionné.

Cette approche ciblée pose pourtant certains problèmes, et ne s'harmonise pas, à maints égards, avec la philosophie démocratique de la sécurité sociale. En effet, tous les programmes et trains de mesures spéciaux spécifiquement destinés à améliorer la condition de divers groupes défavorisés sont considérés comme de nouvelles stratégies du cadre politique global, dont l'objectif général est de limiter l'éventail des salaires et de maintenir à un bas niveau le taux de pauvreté. Les principales critiques opposées à la nouvelle approche ciblée sont liées à la crainte d'une plus grande stigmatisation des pauvres, d'une marginalisation des questions relatives à la pauvreté dans la société, et d'une érosion de la légitimité, traditionnellement forte, du système.

Premièrement, l'on considère généralement qu'une politique sociale sélective, dont les prestations en espèces et les mesures visent les plus démunis, est plus redistributive qu'une politique sociale universelle ou fondée sur le régime de l'assurance. En s'efforçant d'atteindre les plus nécessiteux, l'on espère éliminer, ou du moins réduire, la pauvreté et l'exclusion sociale. De telles mesures peuvent à leur tour être évaluées par une « mise à l'épreuve » des politiques. Il existe pourtant un risque que cette stratégie soit en contradiction avec ses intentions premières. Signalons ici quatre des principales lacunes observées dans les mesures sociales.

Le problème de la légitimité

Des recherches ont démontré l'importance fondamentale d'opter pour une politique sociale universelle par redistribution afin d'atteindre par des mesures efficaces même les personnes les plus défavorisées. Ce phénomène est souvent appelé le « paradoxe de la redistribution » (Korpi et Palme, 1998). En résumé, ce paradoxe suppose que la meilleure manière de garantir aux pauvres et aux exclus des normes acceptables à partir de mesures sociales est de veiller à ce que les groupes plus favorisés en bénéficient également. Pour garantir un consensus de base sur les politiques sociales, il faut que tous les groupes de la société qui y contribuent puissent aussi, potentiellement, en tirer parti. Etant donné que ce genre de système exige un niveau relativement élevé de taxation, il est également important qu'une large majorité de la population non seulement paie la facture, mais en profite aussi sous la forme d'allocations pour enfant, de pensions, de prestations de santé raisonnables, etc. Si le régime social général est conçu de cette manière, les mesures sélectives nécessaires pour cibler les groupes spécifiques resteront efficaces et bénéfiques. Si le régime social est dominé par les programmes sélectifs et liés aux revenus, les mesures spécifiques risquent de perdre la légitimité nécessaire pour maintenir les prestations et les mesures à un haut niveau, et pour assurer leur financement.

La stigmatisation

Si elle est sélective, une politique sociale risque de stigmatiser. La distinction traditionnelle entre les pauvres qui méritent une aide et ceux qui ne la méritent pas est sous-jacente dans toutes les mesures qui ciblent spécifiquement les pauvres et les exclus. Même dans ces circonstances, une politique sociale stable et universelle peut constituer une base capable de donner une légitimité aux mesures qui visent spécialement les plus nécessiteux. Les politiques sociales sélectives doivent reposer sur un régime universel pour obtenir le soutien des masses. Il est alors moins probable que les bénéficiaires soient stigmatisés.

Par conséquent, plus les bénéficiaires d'une mesure sont limités aux personnes qui ont le moins d'alternatives, plus elle donne l'impression d'avoir peu de chances de succès, d'être inefficace (et, dans le cas des revenus d'appoint, de créer une dépendance). Ainsi, une étude menée à Turin a révélé que dans les quartiers les plus défavorisés, où la ville propose davantage de services pour les enfants de moins de trois ans que dans les autres parties de la ville, les parents qui y résident mais qui n'appartiennent pas aux classes les moins favorisées (les premières bénéficiaires) préfèrent ne pas y laisser leurs enfants afin de ne pas risquer d'être stigmatisés par leur inscription dans un service comptant une forte concentration de «cas sociaux». Par conséquent, ces services deviennent une sorte de ghetto pour enfants défavorisés, tandis que les listes d'attente s'allongent dans les autres quartiers de la ville.

La bureaucratie sociale

Les mesures sociales qui ciblent spécifiquement les exclus et les pauvres s'accompagnent presque invariablement d'une expansion de l'administration. Ce phénomène pose deux problèmes principaux : tout d'abord, la croissance de l'appareil administratif augmente les coûts totaux, mais le pourcentage des dépenses dont profitent directement les groupes ciblés diminue à mesure que les salaires et les autres frais administratifs augmentent. Ensuite, la bureaucratie croissante des services sociaux présente invariablement des mécanismes d'expansion inhérente, et a intérêt à ce que prolifèrent les problèmes sociaux qui sont de son ressort. En outre, le ciblage implique une confiance d'une part dans l'honnêteté des bénéficiaires, et d'autre part dans l'adéquation et l'efficacité des organismes administratifs et des procédures de suivi. Un des problèmes rencontrés dans l'instauration du RMI en Italie, par exemple, est l'idée reçue qui veut

que les personnes trichent sur leurs revenus (compte tenu, également, du volume de l'économie « grise »), et que les administrations nationales et publiques ne sont pas capables de vérifier le montant réel des revenus. Dans un tel domaine, le déficit de confiance entraîne non seulement un mauvais ciblage, mais aussi un manque de légitimité.

Le ciblage implique en outre un travail d'information des bénéficiaires potentiels, une opération lourde qui est non seulement chère en soi, mais peut également augmenter le nombre des bénéficiaires sans nécessairement empêcher la stigmatisation.

Ceci étant dit, le ciblage a des vertus qu'il convient de souligner en raison de son potentiel (en plus de celui que l'on cite habituellement et qui est sujet à controverse, la concentration des ressources en faveur des plus nécessiteux) :

- le ciblage peut faciliter l'identification de zones à problèmes, orienter l'affectation des ressources, permettre l'évaluation critique des mesures existantes, et contraindre les gouvernements à se laisser surveiller et évaluer sur la base de leurs propres critères ;
- le ciblage peut s'accompagner non pas d'une stigmatisation, mais d'une intervention très efficace. S'il s'inscrit dans le cadre d'une approche globale, un « certain ciblage » peut fonctionner comme une sorte d'outil de sensibilisation non seulement aux différences individuelles, mais également aux différences sociales, et empêcher que ne soient mises en place des politiques toutes faites, qui ont parfois peu de rapports avec la réalité des problèmes. La généralisation abstraite peut aussi s'avérer aveugle et insensible aux circonstances spécifiques, tout comme aux différences d'aptitudes résultant de facteurs sociaux et biographiques. Ainsi, de nombreux pays, y compris ceux dont la démarche est la plus globale, prennent conscience que l'assistance sociale doit être attentive aux visions culturelles des immigrants. De même, la démarche universaliste de l'école publique a dû accorder une place à un certain degré de diversité culturelle.

En conclusion, il est important que les décideurs ne focalisent pas uniquement sur le niveau « micro », mais que le processus décisionnel articule les niveaux macro, méso et micro. Quelle que soit l'efficacité des mesures ciblées, toute politique sociale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit, pour avoir une chance de réussite, combiner deux ingrédients principaux : premièrement, un régime de protection sociale universelle dont les principaux constituants sont les prestations liées aux revenus ; deuxièmement, une politique économique dont le plein emploi soit un des principaux objectifs.

La Charte sociale européenne – 40 ans d'existence

La Charte sociale européenne est un traité du Conseil de l'Europe, signé en 1961, qui protège depuis quarante ans les droits de l'homme et plus particulièrement garantit les droits sociaux et économiques. Elle s'est augmentée de trois protocoles : le Protocole additionnel de 1988, le Protocole d'amendement de 1991 qui améliore considérablement le mécanisme de contrôle de la Charte, et le Protocole de 1995 portant sur les réclamations collectives.

Enfin, en 1996, une Charte sociale révisée a été ouverte à la signature. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999, et remplacera progressivement la première Charte. Elle inclut de nouveaux droits et en particulier le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Droits garantis par la Charte sociale européenne et la Charte sociale révisée

Le droit au logement

La **Charte** exige des Etats qu'ils mènent une politique de logement adaptée aux besoins des familles. La **Charte révisée** engage les Etats à réduire le nombre de personnes sans abri, et à garantir à chacun l'accès à des logements salubres et à des prix décents.

Le droit à la santé

La **Charte** oblige les Etats à mettre en œuvre une structure de soins efficace pour l'ensemble de la population ainsi qu'une politique de prévention des maladies et exigent d'eux que des mesures de sécurité et d'hygiène au travail soient prises et qu'ils en contrôlent l'application. La **Charte révisée** met l'accent sur la prévention des risques au travail et des accidents.

Le droit à l'éducation

La **Charte** interdit le travail des enfants de moins de 15 ans, notamment pour leur permettre de suivre pleinement leur scolarité. Elle oblige les Etats à prévoir un service gratuit d'orientation professionnelle et un système de formation professionnelle initiale et continue et assurer ces formations dans le but que chacun ait accès au marché du travail. La Charte précise également que le seul critère d'accès à l'enseignement supérieur et universitaire doit être celui de l'aptitude individuelle. La **Charte révisée** oblige les Etats à garantir un enseignement primaire et secondaire gratuit.

Le droit à l'emploi

La **Charte** sociale européenne et la **Charte révisée** obligent les Etats à viser le plein emploi sans pour autant garantir un emploi à chaque individu. De plus, elles exigent qu'ils garantissent des conditions de travail équitables en ce qui concerne la rémunération, la durée, l'hygiène et la sécurité.

Dans le domaine des relations professionnelles, les chartes garantissent la liberté de constituer des syndicats et des organisations d'employeurs pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux. Dans certains cas, cependant, des conflits du travail peuvent surgir et les chartes reconnaissent le droit des partenaires sociaux de les mener, en particulier par le droit de grève.

Le droit à la protection sociale

La **Charte** oblige les Etats à garantir le droit à la protection de la santé, à la sécurité sociale, à l'assistance sociale, à des services sociaux. Elle détaille les mesures particulières qui doivent être prises en faveur des personnes âgées. La **Charte révisée** garantit le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le droit à la non-discrimination

La **Charte** sociale interdit les discriminations dans l'application des droits qu'elle protège. Elle précise dans les différents articles concernés que ces droits doivent être assurés sans distinction de sexe, d'âge, de couleur, de langue, de religion, d'opinions, d'origine sociale, d'état de santé, d'appartenance ou non à une minorité nationale, etc. La **Charte révisée** renforce cette interdiction par un article spécifique relatif à la non-discrimination.

Etats ayant ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale révisée

En date du 18 octobre 2001, pour le 40^e anniversaire de la Charte sociale, tous les quarante trois Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé la Charte sociale européenne ou la Charte révisée :

- ont ratifié la **Charte**: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Turquie;
- ont ratifié la **Charte révisée**: Bulgarie, Chypre, Estonie, France, Irlande, Italie, Norvège, Roumanie, Slovénie et Suède.
- ont signé la **Charte** ou la **Charte révisée**, mais ne l'ont pas encore ratifiée: Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Fédération de Russie, Saint-Marin, Suisse et Ukraine.

Le contrôle de l'application de la Charte sociale européenne

Suite à l'examen des rapports transmis par les Etats, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) qui apprécie le respect des engagements des Etats vis-à-vis de la charte transmet ces conclusions au Comité gouvernemental. Ce dernier examine et sélectionne les situations qui devraient faire l'objet de recommandations de la part du Comité des Ministres qui peut recommander aux Etats de changer la loi, la réglementation ou la pratique qui ne seraient pas conformes aux obligations de la charte.

Les possibilités de recours

Les syndicats, les organisations d'employeurs et les ONG habilités à déposer des réclamations collectives peuvent saisir le Comité européen des droits sociaux lorsqu'ils estiment que la Charte n'est pas respectée dans un Etat. Le CEDS après examen du recours décide de la recevabilité de la réclamation. En cas de non-respect de la Charte, le Comité des Ministres recommande à l'Etat concerné de prendre des mesures pour remédier à cette situation.

L'acceptation de cette procédure par l'Etat est facultative. A ce jour, elle a été acceptée par Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, le Portugal, la Slovénie et la Suède.

LES NOUVEAUX PARTENARIATS DANS LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE: VERS UNE REDÉFINITION DES RÔLES DE L'ÉTAT, DU SECTEUR PRIVÉ, DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES CITOYENS

La notion de « parcours d'insertion » est multidimensionnelle. Elle se réfère à des besoins multiples, des mesures faisant intervenir de nombreux acteurs et partenariats, et des actions à plusieurs niveaux, non seulement dans le domaine professionnel, mais également dans ceux de la famille, du logement ou de l'éducation. Les mesures d'insertion socioprofessionnelle revêtent une importance sans cesse croissante dans la réponse politique au problème du chômage dans l'Union européenne. Il existe un large consensus sur une conception séquentielle du cheminement de l'insertion, qui peut être subdivisée en quatre étapes visant chacune à améliorer les aptitudes des personnes prises au piège par la précarité. La première étape consiste à cibler les personnes les plus affectées par l'exclusion sociale. Elle est destinée à (re)socialiser la personne afin de la rendre apte à passer aux étapes suivantes ; la deuxième consiste à proposer une instruction de base aux personnes afin de leur permettre de réussir leur entrée dans le processus de formation ; la troisième étape est celle de la formation professionnelle, et la quatrième assure la transition vers l'emploi grâce, par exemple, à l'assistance de conseillers personnels dans les contacts avec des employeurs ou dans la préparation de curriculum vitæ.

Etant donné leur expérience, leur discernement et leur dévouement, les organisations bénévoles ou locales qui côtoient la pauvreté et l'exclusion devraient être considérées comme les alliées naturelles des gouvernements dans les stratégies d'inclusion sociale. Dans la pratique, leur efficacité est toutefois bridée par divers problèmes. Certains concernent les fonds disponibles pour financer la prestation de services. D'autres résultent de l'incapacité de reconnaître la valeur des organisations qui se font les défenseurs des intérêts des pauvres et des exclus avec et pour lesquels elles travaillent, et en faveur desquels elles militent.

Il faut au moins trois types de mécanismes pour améliorer la participation des pauvres et des exclus : (i) une meilleure connaissance de terrain, informelle et tacite, pour la formulation et l'évaluation des mesures ; (ii) davantage d'informations sur les projets et réformes à venir et en cours afin de permettre à la population ciblée de les suivre ; et enfin (iii) les conditions

préalables au « pilotage », c'est-à-dire offrir des possibilités de faire pression et d'organiser des auditions et des consultations spéciales dans les organismes publics au cours des préparatifs officiels.

Il semble que les partenariats locaux offrent un outil relativement efficace de lutte contre l'exclusion sociale, surtout dans les pays où la politique sociale est organisée à un niveau relativement régional, voire local (décentralisé). Dans les pays comme la Finlande, où les pouvoirs publics dominent encore très nettement la politique sociale, les partenariats locaux réunissent majoritairement des autorités locales et des ONG. Les syndicats et les organisations d'employeurs sont moins actives à l'échelon local. Au plan national, les choses se sont développées d'une manière légèrement différente. Avant les dernières élections législatives, une formation ou réseau relativement informel mais puissant d'acteurs politiques et syndicaux, d'organisations d'employeurs et d'ONG a présenté sa propre analyse de la pauvreté et de l'exclusion dans le pays, sur la base de laquelle il a demandé au gouvernement de s'engager plus énergiquement dans la lutte contre la pauvreté. Ce partenariat a d'ailleurs brillamment rempli sa mission, et fonctionne encore comme une sorte d'organisme informel qui suit les événements politiques. Le réseau a été mis en place et présidé par l'Eglise évangélique luthérienne du pays. L'EAPN-Fin (la branche finlandaise du Réseau européen de lutte contre la pauvreté) est également une sorte d'association qui jouit désormais d'une position claire vis-à-vis des autorités de l'Etat.

Ainsi, au Danemark, deux grands trains complémentaires de mesures sociales et pour l'emploi ont été lancés afin d'améliorer le taux d'emploi dans les groupes marginalisés. Le programme dit de la « ligne d'activation » a mobilisé les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et les associations dans le but de donner un emploi à tous les chômeurs et à toutes les personnes qui dépendent de l'assistance sociale ou, si nécessaire, de les « activer », c'est-à-dire de les faire participer à des formations ou de leur proposer des emplois subventionnés par l'Etat. Cette activation est à la fois un droit et une obligation pour les personnes concernées. La ligne d'activation est de plus en plus souvent mise en œuvre pour d'autres groupes sans emploi, par exemple les bénéficiaires de prestations maladies ou de pensions d'invalidité. La philosophie du programme est que toute personne disposant d'une quelconque capacité de travail devrait occuper un emploi et travailler afin de mettre à profit les ressources humaines et de les développer, pour le bien des intéressés comme pour celui de la société.

Les politiques qui mettent l'accent sur les responsabilités individuelles et sur celles de la société paraissent fonctionner dans une certaine mesure,

mais elles ont leurs limites. La responsabilité sociale des entreprises est déjà engagée vis-à-vis des personnes qu'elles emploient. Il est plus difficile d'invoquer une responsabilité envers les personnes de l'extérieur dont la capacité de travail est réduite, à moins qu'il n'y ait une contrepartie, telle que les salaires subventionnés. Même les conceptions des personnes déjà employées semblent revêtir une grande importance. Les programmes de renouvellement urbain ont réussi dans une certaine mesure à faire participer les sociétés de logement et les associations pour le logement social à leurs interventions. Elles ont en effet intérêt à améliorer la condition des résidents qui sont déjà sur place, mais elles sont moins enclines à assumer une part de responsabilité pour les problèmes de la société en général, c'est-à-dire pour les nouveaux venus à problèmes.

Le deuxième train de mesures cible la demande sur le marché de l'emploi, et peut être résumé par son titre de «marché de l'emploi ouvert». Dans le cadre de ce train de mesures, une campagne a été lancée en 1994 au Danemark afin de d'accroître la responsabilité sociale des entreprises ; elle s'adressait tant au secteur public qu'aux entreprises privées. Sa philosophie est que les pouvoirs publics (l'Etat-providence) ne sauraient résoudre seuls les problèmes sociaux et de chômage. Les entreprises doivent, elles aussi, jouer un rôle actif dans le cadre d'un «nouveau partenariat pour la cohésion sociale». Cette campagne a notamment consisté à créer des partenariats locaux, à organiser des séminaires, à décerner des prix aux entreprises les plus responsables sur le plan social, à diffuser un bulletin et à développer une comptabilité sociale et des réseaux régionaux de chefs d'entreprise. Ce train de mesures est étayé par des textes de loi, par exemple sur les subventions de salaires dont bénéficient les employeurs qui embauchent des personnes à capacité de travail réduite. Plus récemment, la loi sur les pensions d'invalidité a été amendée afin de promouvoir les possibilités d'accès des invalides à une forme ou une autre de vie professionnelle.

PRINCIPAUX PROBLÈMES DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES SOCIALES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Il est urgent de procéder à l'évaluation des activités qui consomment relativement beaucoup de ressources. Il est en effet important que l'on puisse déterminer si les mesures sociales produisent un résultat correspondant à leur coût, même si la tâche n'est pas très aisée. Dans les sociétés aussi complexes que les nôtres, il est généralement difficile d'isoler les effets d'une mesure de l'impact de tous les autres changements intervenus dans le même temps. Cette tâche n'est pas facilitée quand les objectifs des mesures ou des programmes sont vagues et parlent en termes généraux d'intégration sociale. Ce n'est toutefois pas une raison pour ne pas évaluer les résultats dans la mesure du possible. Les chercheurs en sciences sociales sont parfois les premiers responsables de la situation parce qu'ils renoncent beaucoup trop vite. Même quand les objectifs d'une mesure sont relativement bien définis, comme dans le cas de l'accès à l'emploi, les effets font rarement l'objet d'une évaluation systématique. À l'inverse, les interventions ne sont pas organisées de manière à permettre une telle évaluation, en partie à cause du manque d'intérêt des chercheurs.

Aux Pays-Bas, par exemple, l'évaluation du programme de la Commission urbaine présente les mêmes caractéristiques que nombre d'autres évaluations ou études réalisées sur les mesures et interventions sociales. Très peu d'études parviennent réellement à révéler l'impact des interventions. Les données sur ce qui fonctionne bien ou mieux ne sont pas accumulées de manière systématique, malgré le fait que des études et des rapports d'évaluation sont produits pour pratiquement tous les programmes, projets et expériences. Certes, les personnes et organismes impliqués en tirent des leçons. Ces rapports peuvent servir de catalogues d'idées à suivre ou à développer, à l'intention d'autres décideurs. Mais il est pratiquement impossible de trouver des preuves réelles de l'effet des mesures, et les décideurs sont libres de concevoir de nouvelles mesures sans prendre en compte l'expérience des programmes antérieurs.

Toutefois, une évaluation de l'impact des mesures sociales de lutte contre l'exclusion exige elle-même beaucoup de moyens et de données. Elle nécessite un ensemble multidimensionnel d'indicateurs, y compris des indicateurs quantitatifs et qualitatifs touchant aux aspects matériels et immatériels de la vie, et des études longitudinales permettant de suivre l'efficacité des politiques au fil du temps.

Par ailleurs, les mesures ont souvent des conséquences imprévues. Témoin le programme suédois pour l'accès au logement qui, dans les années 70, a permis la construction d'un million de logements en dix ans. De nombreux sans-logis ont ainsi obtenu un logement, mais le programme a eu pour conséquence involontaire que le nombre d'expulsions a très rapidement augmenté. Pour la plupart des bénéficiaires, ce programme d'accès au logement a permis une amélioration substantielle des conditions de vie, mais les logements en nombre suffisant ne répondaient pas aux besoins de tous. En effet, le groupe de plus en plus grand des expulsés se composait principalement des anciens sans-logis. Les problèmes de ces derniers ne pouvaient pas être résolus en fournissant simplement des logements : leurs besoins étaient plus complexes et plus vastes que cela.

Enfin, les efforts consentis pour mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale se heurtent à une difficulté généralisée, mais souvent ignorée : les pauvres et les exclus sont vraisemblablement sous-représentés dans les enquêtes sociales. Les non-répondants ont typiquement un niveau d'éducation moindre que les répondants, occupent des emplois inférieurs et ont vraisemblablement moins de revenus. Dans de nombreuses enquêtes, le taux de non-réponse était plus élevé parmi les chômeurs et les personnes âgées que parmi les travailleurs et les jeunes. En outre, on pourrait ajouter que les concentrations géographiques de non-réponses – telles que nous les trouvons dans les grandes villes des Pays-Bas – pourraient fort bien correspondre aux concentrations de pauvres et d'exclus. Par conséquent, tous les groupes cibles des programmes actuels sur la cohésion et l'exclusion sociale sont sujets aux non-réponses, et risquent de produire des résultats peu fiables et nettement trop positifs.

BIBLIOGRAPHIE

Abrahamson, P. (1997), "Combating Poverty and Social Exclusion in Europe", in Beck, W., van der Maesen, L. & Walker, A. (eds), *The Social Quality of Europe*, Bristol: the Policy Press.

Andreß, H.-J. & Schulte K. (1998), "Poverty Risks and the Life-cycle the Individualisation Thesis Reconsidered" in Andreß, H.-J. (ed.), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot: Ashgate.

Atkinson, A.B. (1998), "Social Exclusion, Poverty and Unemployment" in Atkinson, A.B. & Hills, J. (eds), *Exclusion, Employment and Opportunity*, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE paper 4, London School of Economics.

Bhalla, A. & Lapeyre, F. (1999), *Poverty and social exclusion in a global world* London: Macmillan.

Beck, U. (1992), *Risk Society*, London: Sage.

Berghman, J. (1996), "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework" in Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bath: Policy Press.

Callan, T., Nolan, B. & Whelan, C.T. (1993), "Resources Deprivation and the Measurement of Poverty", *Journal of Social Policy*, n° 222, p. 141-72.

Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard.

Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) (1993), *Précarité et risques d'exclusion en France* Paris: La Documentation française.

Economic Commission for Europe, (2000), *Economic Survey of Europe*, n° 1, Geneva: ECE.

Eurostat (2000) *European Social Statistics: Income Poverty and Social Exclusion*.

Esping-Andersen, G. (1997), *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Friedrichs, J. (1998), "Do Poor Neighbourhoods Make their Residents Poorer? Context Effects of Poverty Neighbourhoods on Residents" in Andreß, H.-J. (ed.), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot: Ashgate.

Fahey, T. *et al.* (1999), *Social Housing in Ireland: A Study of Success, Failure and Lessons Learned*, Dublin: Oak Tree Press.

Fahey, T. & Williams, J. (2000), "The Spatial Distribution of Disadvantage in Ireland" in Nolan, B., O'Connell, P.J. & Whelan, C.T. (eds), *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin: Institute of Public Administration.

Ferge, Zs. *et al.* (eds) (2000), "Implementing the Copenhagen Commitments adopted at the World Summit for Social Development. Copenhagen", 1995. Civil report for Hungary 2000. May 2000. Report of the National Committee of ICSW – Alliance of Social Professionals for the Copenhagen +5 Special Session of the UN. The Geneva 2000 Forum, Geneva, June 2000.

Gans, H.J. (1990), "Deconstructing the Underclass: The Term's Danger as a Planning Concept", *Journal of the American Planning Association*, n° 56, p. 271-77.

Gordon, D. *et al.* (2000), *Poverty and Social Inclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.

Gordon, D. (2000), "Absolute and Overall Poverty: A European History and Proposal for Measurement", in Gordon, D. & Townsend, P. (eds), *Breadline Britain: The Measurement of Poverty*, Bristol: Policy Press.

Hills, J. (1999), "Social Exclusion, Income Dynamics and Public Policy", Annual Sir Charles Carter Lecture; Belfast: Northern Ireland Economic Development Office.

Howarth, C. & Kenway, P. (1998), "A Multi-dimensional Approach to Social Exclusion", in Oppenheim, C. (ed.) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*, London: IPPR.

Kleinman, M. (1998), *Include me Out? The New Politics of Place and Poverty*, Centre for the Analysis of Social Exclusion, CASE Paper 11, London School of Economics.

Kronauer, M. (1998), "'Social Exclusion' and 'Underclass' – New Concepts for the Analysis of Poverty" in Andreß, H.-J. (ed.), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, Aldershot: Ashgate.

Layte, R., Maître, B., Nolan, B. & Whelan, C.T., (forthcoming a), "Persistent and Consistent Poverty: An Analysis of the First Two Waves of the European Community Household Panel", *Review of Income and Wealth*.

Layte, R., Maître, B., Nolan, B. & Whelan, C.T. (forthcoming b), "Explaining Deprivation in the European Union", *Acta Sociologica*, vol. 44.

Layte, R., Nolan, B. & Whelan, C.T. (2000), "Cumulative Disadvantage and Polarisation", in Nolan, B., O'Connell, P.J. & Whelan, C.T. (eds), *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin: Institute of Public Administration.

Levitas, R. (2000), "What is Social Exclusion", in Gordon, D. & Townsend, P. *Breadline Britain: The Measurement of Poverty*, Bristol: Policy Press.

Milanovic, B. (1998), *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Washington: World Bank.

Nolan, B. & Whelan, C.T. (1996), *Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty*, Oxford: Clarendon Press.

Nolan, B. & Whelan, C.T. (1999), *Loading the Dice: A Study of Cumulative Disadvantage*, Dublin: Oak Tree Press.

Nolan B. & Whelan, C.T. (2000), "Urban Housing and the Role of 'Underclass' Processes: the Case of Ireland", *Journal of European Social Policy*, n° 10, 1, p. 5-21.

Paugam, S. (1993), *La société française et ses pauvres: L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris: Presses Universitaires de France.

Paugam, S. (1996), "La Constitution d'un paradigme" in Paugam S., (ed.), *L'exclusion: L'Etat des savoirs*, Paris: Editions La découverte.

Paugam, S. (1996b), "The Spiral of Precariousness: A Multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France", in Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bath: Policy Press.

Room, G. (ed.) (1995), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bath: Policy Press.

Room, G. (ed.) (1999), "Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation", *International Journal of social Welfare*, n° 8, p. 166-74.

Ruminska Zimny, E. (1997), *Human Poverty in Transition Economies: Regional Overview for HDR 1997*, Occasional Papers n° 28, New York: UNDP.

Silver, H. (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three paradigms", *International labour Review*, 133, 5-6, p. 531-78.

Silver, H. (1996), "Reconceptualizing Social Disadvantage : Three paradigms of social exclusion" in Rodgers, G., Gore, C. & Figuieredo, J.B. (eds), *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*, International Institute for Labour Studies.

Townsend, P. (1998), "Deprivation", *Journal of Social Policy*, 16, p. 2.

Whelan, C.T., Layte, R., Maître, B., & Nolan, B. (2000), "Poverty Dynamics : An Analysis of the 1994 and 1995 Waves of the European Community Household Panel Study", *European Societies*, Vol. 2, n° 4, p. 505-31.

Whelan, C.T., Layte, R., Maître, B. & Nolan, B. (forthcoming a), "Income, Deprivation and Economic Strain" *European Sociological Review*, 17, 4.

Whelan, C.T., Layte, R., Maître, B. & Nolan, B. (forthcoming c), "Income and Deprivation Approaches to the Measurement of Poverty in the European Union", in Muffels, R. & Tsakoglou, P. (eds), *Social Exclusion in European Welfare States*, Elgar/Blackwell.

Whelan, C.T., Layte, R., Maître, B. & Nolan, B. (2001a), *Persistent Income Poverty and Deprivation in the European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel*, European Panel Analysis Group Working Paper 17.

Whelan, C.T., Layte, R., Maître, B. & Nolan, B. (2001b), *What is the Evidence for Multiple Disadvantage in EU Countries?*, European Panel Analysis Group Working Paper.

Wilson, J. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago : Chicago University Press.