



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.3.2000
COM(2000) 79 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

CONSTRUIRE UNE EUROPE DE L'INCLUSION

TABLE DES MATIÈRES

1. Résumé	4
1.1. Introduction.....	4
1.2. Le mandat	4
1.3. Les objectifs	4
2. Le défi de l'exclusion sociale.....	5
2.1. Bas revenus et vulnérabilité	5
2.2. Un phénomène multidimensionnel.....	6
2.3. Un phénomène structurel.....	7
2.3.1. Un monde du travail en mutation.....	7
2.3.2. La société de la connaissance	7
2.3.3. L'évolution sociodémographique	8
2.3.4. La territorialisation.....	8
2.4. Conclusion: vers une approche politique globale	8
3. Développements politiques dans les États membres	8
4. Contribution des instruments et des politiques communautaires à l'inclusion sociale	10
5. Soutien des efforts des États membres visant à promouvoir l'inclusion et la participation.....	12
5.1. Objectifs communs concernant l'inclusion sociale.....	13
5.1.1. Objectifs.....	13
5.1.2. Principes et méthodes communs	14
5.1.3. Domaines pour une intensification des efforts.....	14
5.1.4. Évaluation	14
5.2. Instruments opérationnels dans le cadre des nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam.....	14
5.2.1. Un programme pluriannuel de soutien opérationnel à la coopération.....	14
5.2.2. Un instrument-cadre pour promouvoir l'intégration des personnes exclues du marché du travail.....	15
ANNEXE - NOTE STATISTIQUE.....	17
1. Mesure de l'exclusion sociale et de la pauvreté: statistiques et indicateurs	17
2. Ampleur de la pauvreté monétaire:.....	17

3. Durée de la pauvreté: périodes occasionnelles d'insuffisance des revenus par opposition à l'insuffisance des revenus à long terme.....	18
4. Lien entre bas revenus, travail et rémunération.....	19
5. Exclusion sociale et pauvreté: nécessité de données et d'indicateurs multidimensionnels et longitudinaux.....	20

1. RESUME

1.1. Introduction

Cette initiative proposée par la Commission exprime l'ambition et l'engagement de l'Union européenne à promouvoir des économies et des sociétés favorisant davantage l'inclusion, répondant ainsi aux grandes attentes exprimées par le Parlement, les ONG, les partenaires sociaux, les autorités locales et confirmées par les États membres lors de la réunion informelle des ministres des affaires sociales tenue récemment à Lisbonne les 11 et 12 février 2000. Cette initiative mettrait en œuvre les nouvelles dispositions du traité convenues à Amsterdam pour promouvoir la coopération avec et entre les États membres, mettre en place des mesures spécifiques visant à appuyer leur action et compléter les politiques communautaires actuelles qui contribuent (directement ou indirectement) à la cohésion sociale. Elle encouragerait les partenariats entre toutes les parties concernées en renforçant leur capacité à progresser vers une Europe de l'inclusion.

1.2. Le mandat

L'Union européenne entre dans ce nouveau siècle avec un engagement renouvelé et renforcé à promouvoir la solidarité et à se rapprocher des citoyens. En s'appuyant sur les résultats déjà atteints et sur les perspectives d'intégration économique européenne, le sommet d'Amsterdam a donné un signal fort de développement de l'emploi et des politiques sociales dans l'Union européenne. Dans son sillage le sommet de Luxembourg a lancé la stratégie européenne pour l'emploi ainsi qu'un processus prometteur de renforcement mutuel des politiques économiques et de l'emploi. À présent, pour accélérer la transition vers une Europe de l'innovation et de la connaissance, le prochain sommet de Lisbonne élargira la portée de la coopération politique pour favoriser une meilleure articulation entre emploi, réforme économique et cohésion sociale.

1.3. Les objectifs

À la lumière de ces développements et suite à la large consultation menée auprès des États membres et des organisations de la société civile au cours des douze derniers mois, la Commission propose à présent de lancer une nouvelle initiative visant à soutenir les efforts des États membres pour lutter contre l'exclusion sociale. Cette initiative vient en réponse à la reconnaissance par les États membres du fait que l'exclusion sociale représente l'un des principaux défis lancés à nos économies et nos sociétés. Y répondre ne consiste pas seulement à offrir une meilleure aide aux personnes exclues (ou exposées au risque d'exclusion) mais aussi à s'attaquer activement aux obstacles à l'inclusion sociale et à limiter ainsi l'apparition de l'exclusion sociale. Cette initiative aborde également les nouvelles formes d'exclusion qui pourraient apparaître avec l'évolution vers l'économie et la société de la connaissance. C'est dans ce nouveau contexte que les stratégies en faveur de l'inclusion doivent désormais être élaborées. En présentant cette communication, la Commission souhaite compléter sa contribution d'ensemble à l'adaptation de nos économies et de nos sociétés à l'accélération de l'innovation technologique fondée sur la connaissance. La communication "e-Europe - une société de l'information pour tous" a souligné le potentiel de croissance de l'e-Europe et proposé des initiatives visant à accélérer l'évolution de l'Europe vers la société de l'information et renforcer son impact¹; la communication "Stratégies pour l'emploi dans la

¹ COM (1999) 687

société de l'information"² a proposé des façons de renforcer la création d'emplois; la présente communication insiste sur la nécessité de s'occuper de ses effets sur la cohésion sociale.

En proposant la présente initiative sur l'inclusion sociale, la Commission poursuit ses efforts en vue de contribuer à la promotion d'une Europe pour tous et complète en particulier le train de propositions concernant la lutte contre la discrimination, qu'elle a adoptées récemment.³

2. LE DEFI DE L'EXCLUSION SOCIALE

L'Europe est un continent prospère et la force de son économie crée des richesses considérables et des emplois. Ces deux éléments sont indispensables au maintien d'un niveau de vie et d'une qualité de vie élevés. En outre les États membres ont mis au point des mécanismes élaborés pour assurer une certaine redistribution de la prospérité entraînée par une économie compétitive, en particulier par leurs systèmes de protection sociale. Cependant, un nombre important d'Européens vivent encore dans la pauvreté et font l'objet d'une exclusion sociale en raison d'obstacles structurels.

Les changements toujours plus rapides qui remodelent nos économies et nos sociétés sont susceptibles d'exacerber la vulnérabilité et d'accroître les risques d'exclusion sociale, surtout pour les personnes qui n'ont pas acquis les compétences nécessaires pour réussir dans les activités fondées sur l'innovation et les connaissances ainsi que pour celles qui, pour des raisons diverses, ne participent pas au marché du travail.

2.1. Bas revenus et vulnérabilité

Selon les dernières données d'EUROSTAT, environ 18% de la population de l'Union européenne vivent avec moins de 60% du revenu médian national, le seuil de bas revenus pris pour mesurer la pauvreté relative⁴. Cette moyenne européenne se reflète dans les taux de pauvreté nationaux qui varient de 11 à 24 % et pour lesquels peu de changements ont été rapportés au cours des dix dernières années. Grâce aux transferts sociaux, ce taux a pu être maintenu à 18%. Sans eux, le taux de pauvreté aurait atteint 26%. Cela montre le succès et les limites des politiques de redistribution des revenus⁵. Les données d'EUROSTAT confirment également que les personnes qui vivent en dessous de ce seuil de pauvreté sont dans le dénuement et ont beaucoup de difficultés à participer pleinement à la vie sociale⁶. L'étendue de la pauvreté met en question la notion de l'Europe championne de la justice sociale et de la solidarité.

Le premier rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale révèle un affaiblissement de la cohésion dans la plupart des États membres au cours de la dernière décennie. Les données de l'OCDE et les statistiques nationales des États membres soulignent aussi une tendance à un creusement des écarts et à un affaiblissement de la cohésion. Les

²COM (2000) 48

³ COM (1999) 564-565-566-567, 25/11/1999.

⁴ EUROSTAT, Statistiques en bref, 1/2000, L'exclusion sociale dans les États membres de l'UE. Ces chiffres se rapportent à la deuxième vague du Panel communautaire des ménages et à la situation des revenus en 1994 dans 13 États membres (UE moins la Suède et la Finlande). Appliqué aux 15 États membres, ce taux de 18% représenterait plus de 65 millions de personnes.

⁵ EUROSTAT, Statistiques en bref, 13/1999 (dans ces chiffres, les pensions ne sont pas considérées comme des transferts sociaux).

⁶ EUROSTAT, Statistiques en bref 1/2000 ; voir aussi la prochaine communication de la Commission "Tendances sociales: perspectives et défis"

données des États membres révèlent que plus de 10 millions de personnes dépendent de régimes d'assistance sociale sans lesquels elles seraient incapables de subsister. Il est particulièrement préoccupant de constater que cette situation s'aggrave dans la plupart des États membres.

Des études de l'OCDE et des études nationales (notamment de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France et des Pays-Bas) apportent la preuve que la vulnérabilité est plus répandue que ce qu'indiquent les "instantanés" des chiffres sur la pauvreté. Il existe, à côté des personnes qui font l'expérience de la pauvreté à long terme (dont le pourcentage pourrait être compris entre 3 et 6% selon les rares données disponibles), un grand nombre d'européens qui doivent affronter pauvreté et précarité sur le marché du travail de leurs faibles revenus. Le fait d'avoir un travail à un moment donné ne protège pas nécessairement contre le risque d'exclusion sociale. Même dans les États membres où la distribution des revenus est relativement égale, entre 20 et 40% de la population vivent à la limite du seuil de pauvreté et perçoivent de faibles revenus pendant des périodes allant de 3 à 6 ans, notamment à la suite de périodes répétées de chômage⁷.

2.2. Un phénomène multidimensionnel

L'ampleur de l'exclusion sociale fait appel à la responsabilité de la société pour assurer à tous l'égalité des chances. Celle-ci comprend l'égalité d'accès au marché du travail, à l'éducation, aux soins de santé, au système judiciaire, aux droits ainsi qu'à la prise de décision et à la participation.

L'emploi est la voie maîtresse vers l'intégration et l'inclusion sociale: le chômage est le principal facteur d'exclusion, surtout lorsqu'il est de longue durée et concentré, comme c'est de plus en plus le cas, dans des ménages où personne n'exerce d'activité professionnelle. En plus des 16 millions de chômeurs, dont la moitié sont des chômeurs de longue durée, il y a les travailleurs dits "découragés" qui ne cherchent pas de travail parce qu'ils pensent n'avoir aucune chance d'en trouver. Il y a aussi ceux pour lesquels les périodes répétées de chômage et d'inactivité alternent avec les périodes de travail peu rémunéré correspondant souvent à un emploi précaire. Accepter un emploi mal rémunéré peut permettre aux chômeurs d'acquérir de l'expérience et d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Mais ces emplois ne sont pas toujours suffisants pour sortir du cercle vicieux de l'exclusion en permettant la transition vers un emploi de meilleure qualité.

L'exclusion sociale va toutefois au-delà des problèmes de chômage et d'accès au marché du travail. Elle se manifeste par plusieurs types de dénuement et d'obstacles, et parfois de discriminations, qui seuls ou combinés, empêchent une pleine participation dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'environnement, le logement, la culture, l'accès à des droits ou à des aides aux familles, ainsi que la formation et les offres d'emploi. La discrimination et la xénophobie peuvent exacerber l'exclusion sociale, en particulier pour les immigrants. L'exclusion sociale soulève aussi des questions particulières en relation avec les systèmes de protection sociale - en particulier les dispositifs assurant des filets de sécurité et leurs mesures connexes. Elle exige que l'on se penche sur l'éducation et les actions de formation, compte tenu notamment du fait qu'éducation et formation tout au long de la vie deviennent vitales pour permettre aux individus d'agir comme membres à part entière de la société de la connaissance et de l'information⁸. L'accès aux services publics et privés et la

⁷ Voir la note statistique.

⁸ Comme l'a reconnu le Livre blanc "Enseigner et apprendre - vers la société de la connaissance", en particulier dans le cadre de son troisième objectif "Lutter contre l'exclusion".

qualité de ceux-ci sont également des questions majeures, de même que les services de soins. La lutte contre l'échec scolaire et la garantie de l'accès aux technologies de la société de la connaissance, ainsi que les qualifications et les compétences nécessaires pour en tirer profit sont aussi essentielles pour veiller à ce que cette ère de l'information ne crée pas, en fait, de nouvelles fractures sociales mais favorise au contraire l'inclusion et la cohésion.

L'incidence des facteurs contribuant à l'exclusion varie d'un individu à l'autre, entre les femmes et les hommes, et d'un État membre à l'autre.

2.3. Un phénomène structurel

Si elles sont bien gérées, les tendances structurelles qui remodelent actuellement nos sociétés entraîneront une croissance économique et fourniront de ce fait des occasions d'améliorer la cohésion sociale. Elles peuvent toutefois aussi accroître le risque d'exclusion sociale.

2.3.1. Un monde du travail en mutation

Le progrès économique n'entraîne pas forcément des avantages pour tous. Les inégalités dans le partage des coûts et profits sont des sous-produits des forces du marché qui engendrent des gagnants et des perdants. Avec la mondialisation des économies, les mutations technologiques rapides, la restructuration industrielle et la dynamique de la suppression et de la création d'emplois, le travail et son marché changent radicalement, modifient l'équilibre entre flexibilité et sécurité et offrent de nouvelles opportunités à ceux qui ont la plus grande aptitude à l'emploi et la meilleure capacité d'adaptation. Mais ces changements ont aussi tendance à marginaliser ceux qui ne sont pas capables de s'adapter à des formes de travail mobiles et flexibles ou ne sont pas prêts à acquérir les compétences requises par les nouvelles tâches de l'économie de la connaissance.

2.3.2. La société de la connaissance

Bien qu'au long de l'histoire toutes les sociétés aient progressé grâce au développement et à l'application des connaissances, nous constatons à présent une évolution majeure de leur rôle dans l'économie. Le savoir intervient pour une plus grande part qu'auparavant dans la valeur d'un grand nombre de produits et de services. Les connaissances d'aujourd'hui sont de plus en plus codifiées et transmises par le biais des technologies de l'information qui sont le moteur essentiel de la croissance et de la création d'emplois⁹. Le recours croissant à ces technologies de l'information réduira les obstacles liés à la distance et offrira de nouvelles opportunités aux groupes et aux secteurs défavorisés. Mais il peut aussi créer de nouvelles formes d'exclusion sociale liées au manque de culture informatique et aux inégalités d'accès aux possibilités d'acquisition et d'actualisation des compétences. Cette économie de la connaissance sollicite de plus en plus la capacité d'adaptation des entreprises et de la main-d'œuvre et crée de nouveaux écarts entre ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas les compétences, les qualifications et les aptitudes requises.

2.3.3. L'évolution sociodémographique

Le vieillissement de la population accroît le taux de dépendance et de ce fait la pression financière sur les politiques sociales. En outre, avec les tendances démographiques au vieillissement et au démantèlement des structures et des modèles familiaux traditionnels, plus

⁹ Communications concernant les initiatives "e-Europe - une société de l'information pour tous" et "Stratégies pour l'emploi dans la société de l'information"

de personnes ont un mode de vie individualisé et connaissent des périodes d'isolement qui peuvent être parfois de longue durée et les rendre plus vulnérables à l'exclusion. Les inégalités augmentent entre les ménages à deux revenus et ceux à un seul revenu, notamment les familles monoparentales et, en particulier celles dont le chef de famille est une femme. La perte de logement est l'une des manifestations les plus graves de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

2.3.4. La territorialisation

Le risque d'élargissement des fractures sociales est aussi aggravé par la polarisation géographique du développement, en particulier dans les régions où le faible taux de prospérité et le manque d'infrastructures constituent des obstacles structurels au développement économique et social. De plus, les régressions sont évidentes dans les régions rurales déprimées, dans les vieux quartiers industriels ainsi que dans de nombreuses zones urbaines touchées par le chômage, le sous-emploi, la discrimination, la ségrégation, la violence et la ghettoïsation de quartiers entiers devenus de plus en plus déshérités et coupés de la société qui les entoure.

2.4. Conclusion: vers une approche politique globale

On ne peut prendre conscience de toute l'ampleur du défi qu'en identifiant et en appréhendant sa nature multidimensionnelle et structurelle. Une approche politique globale et coordonnée de l'inclusion sociale devrait donc aller bien au-delà de la redistribution de la prospérité par le versement de prestations passives aux laissés-pour-compte de la mutation économique et sociale – le défi n'est pas tant d'accroître la redistribution que de gérer nos économies et nos sociétés de manière à maximiser la participation et la qualité de vie de tous. L'accent devrait être mis sur l'encouragement de la participation active, de manière à réduire le gaspillage des ressources humaines et à obtenir une distribution équitable des opportunités. Il faudrait aussi veiller à ce que l'objectif de l'inclusion sociale soit intégré dans les politiques économiques et sociales.

Face au dynamisme actuel de la mutation économique et technologique, cette perspective volontariste en faveur de l'inclusion sociale devient vitale. Elle exige une large mobilisation du public et des acteurs privés à tous les niveaux. Plus que jamais, encourager et appuyer un processus d'adaptation tourné vers l'avenir et préparant tous les citoyens au changement forment les meilleures perspectives de solidarité et de cohésion sociale.

3. DEVELOPPEMENTS POLITIQUES DANS LES ÉTATS MEMBRES

La lutte contre l'exclusion sociale relève avant tout de la compétence des États membres et de leurs autorités nationales, régionales et locales. Les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales jouent un rôle majeur à cet égard.

Au cours de la dernière décennie, la préoccupation suscitée par l'exclusion sociale a occupé une place de plus en plus importante dans l'agenda politique de la plupart des États membres, en particulier - mais pas exclusivement - dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale. Un intérêt croissant a été porté au besoin de garantir l'inclusion sociale.

L'importance de l'exclusion sociale pour l'élaboration des politiques est soulignée par le fait que la plupart des dépenses publiques des États membres sont affectées à des domaines où l'on cherche à remédier aux effets de l'exclusion ou à les atténuer. Des actions spécifiques sont mises en œuvre dans un vaste éventail de domaines politiques tels que le logement,

l'éducation, la formation, la santé, l'information et la communication, la mobilité, la sécurité et la justice, les loisirs et la culture, etc. Mais à mesure que l'on acquiert davantage d'expérience en matière de lutte contre l'exclusion dans les différents domaines politiques, on se rend compte que si l'on veut garantir la pleine inclusion des personnes dans une société de la connaissance et de l'information toujours plus compétitive, il faut adopter des approches ciblées, novatrices et intégrées ainsi que de nouvelles formes de partenariat et de participation des parties concernées, en particulier des personnes mêmes en situation d'exclusion.

La lutte contre l'exclusion sociale s'affirme donc non seulement comme une priorité croissante des États membres mais aussi comme un objectif qu'ils cherchent de plus en plus à atteindre par des actions et des mesures stratégiques. L'Irlande et le Portugal, par exemple, ont adopté des programmes nationaux.

- À la suite d'une conférence des Nations unies sur le développement, tenue à Copenhague en 1995, l'Irlande a mis en place la stratégie "*Sharing in progress: the national anti-poverty strategy*" (partager le progrès: la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté); cette stratégie a pour objectif général de réduire le pourcentage de la population irlandaise en situation de pauvreté à long terme de 9-15% à moins de 5-10%. Fondée sur une conception multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la stratégie irlandaise est appuyée par une approche de partenariat solide et des structures institutionnelles spécifiques au niveau politique et administratif utilisant des mécanismes ciblés tels que l'évaluation de l'impact des politiques concernées sur la pauvreté et l'égalité.
- Au Portugal, le "*Programma Nacional de luta contra a pobreza*" (programme national de lutte contre la pauvreté) a été complété par le programme INTEGRAR, suivi par la mise en place d'un système de revenu minimum en 1997. Ce système offre à ses allocataires un soutien financier ainsi que la possibilité de participer à des mesures favorisant leur insertion sociale et professionnelle. Ces deux programmes sont étayés par le "*Pacto de Cooperação para a solidariedade social*" (pacte de coopération pour la solidarité sociale) destiné à promouvoir une large coopération entre toutes les parties concernées.

Aux Pays-Bas et en Belgique, et plus récemment au Royaume-Uni également, la pauvreté et l'exclusion sociale sont devenues une priorité interministérielle dont la mise en œuvre s'effectue par des mécanismes de coordination spécifiques. Les progrès font l'objet d'un suivi systématique ponctués de bilans publiés et un débat politique public est activement promu. Simultanément des indicateurs ont été développés et des objectifs spécifiques ont été fixés en relation avec les domaines politiques clés de l'exclusion sociale et de la pauvreté (emploi, éducation, santé, logement, services, etc.) pour les groupes à haut risque (chômeurs de longue durée, ménages monoparentaux, enfants, sortie prématurée du système éducatif, ménages à bas revenu, personnes handicapées, etc.), et pour les zones et quartiers défavorisés.

D'autres États membres, telle la France, cherchent à améliorer l'impact général des mesures d'inclusion sociale grâce à une législation-cadre qui définit l'exclusion en termes d'accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé, de la justice, de l'éducation, de la culture, de la famille et de la protection des enfants. Avec cette législation, l'inclusion sociale s'affirme comme une priorité spécifique des politiques publiques et tous les organismes publics et autres parties concernées sont tenus de participer à la mise en œuvre des principes fixés dans la loi. Pour que les politiques bénéficient mieux aux personnes auxquelles elles sont destinées, la législation prévoit aussi la représentation des personnes en situation d'exclusion ainsi que des organismes qui défendent leurs intérêts au sein des différents forums où sont prises les décisions qui les concernent.

On observe dans les États membres où la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté constitue une priorité, une tendance générale à essayer d'associer les personnes en situation d'exclusion à l'élaboration de politiques qui favorisent davantage l'inclusion. C'est la nécessité d'une approche intégrée qui a inspiré l'idée des "parcours d'insertion", une notion qui est devenue un principe de base de l'action de lutte contre l'exclusion sociale mise en œuvre dans tous les États membres avec l'appui des Fonds structurels.

Pour lutter contre l'exclusion sociale et prévenir l'émergence d'une société à deux vitesses, plusieurs États membres tels que le Danemark et la Suède, ont mis l'accent sur l'activation de leurs politiques de l'emploi et de protection sociale pour améliorer la capacité d'insertion professionnelle et l'inclusion sociale, afin de prévenir l'exclusion du marché du travail et réduire la dépendance à l'égard du système de protection sociale ainsi que les pièges de la pauvreté. Les efforts réalisés ont débouché sur une prise de conscience croissante du fait que l'emploi contribue à résoudre le problème de l'exclusion mais qu'il ne fournit pas la solution à ce problème. Les États membres accordent de plus en plus d'importance à la question de savoir comment promouvoir l'inclusion durable des personnes telles que les travailleurs peu qualifiés pour lesquels les périodes d'emploi faiblement rémunérées alternent avec les périodes de chômage.

L'objectif final de tous ces efforts est d'améliorer l'incidence de toutes les politiques pertinentes sur l'inclusion sociale par la promotion d'une approche intégrée et d'une coopération qui tiennent compte de la dynamique de l'exclusion.

Ce vaste éventail de mesures constitue une riche source d'expériences et de bonnes pratiques et offre la possibilité de développer l'action communautaire pour favoriser une coopération et des échanges fructueux entre les responsables politiques et les autres acteurs dans ce domaine.

4. CONTRIBUTION DES INSTRUMENTS ET DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES A L'INCLUSION SOCIALE

Il existe déjà une série de mesures communautaires susceptibles de favoriser l'inclusion sociale, soit directement, soit, le plus souvent, indirectement. Il conviendrait non seulement de renforcer leur impact mais aussi de le rendre plus visible.

L'Union s'engage à veiller à ce que le développement économique et le progrès social aillent de pair. La pleine mise en œuvre des grandes orientations de politique économique et des lignes directrices pour l'emploi est indispensable pour assurer le renforcement mutuel de la promotion de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale.

La création d'emplois est cruciale pour lutter contre l'exclusion sociale. La stratégie européenne pour l'emploi apporte une contribution majeure en abordant, d'une part, les aspects généraux des problèmes du marché du travail et, d'autre part, leurs aspects plus particuliers en se concentrant sur le chômage de longue durée et le chômage des jeunes ainsi que l'inégalité des chances pour les femmes et les personnes handicapées sur le marché du travail, et en promouvant un équilibre adéquat entre flexibilité et sécurité. Les lignes directrices pour l'emploi de 1999 donnent une importance accrue à la prise en compte effective des besoins de chacun. Elles insistent davantage sur les mesures actives de réinsertion des travailleurs dans le marché du travail. Ces mesures incluent des réformes de la fiscalité et des systèmes d'indemnisation ainsi que la promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, afin de permettre aux travailleurs, surtout âgés et exclus du marché du travail (personnes handicapées, minorités ethniques, etc.), d'améliorer leurs compétences, notamment dans les secteurs en mutation rapide tels que les technologies de

l'information et de la communication et ainsi de rester dans la vie active et d'y participer pleinement. L'engagement en faveur de l'égalité des chances des femmes a été renforcé et l'on insiste encore davantage sur la qualité des emplois: il faut offrir non seulement des emplois mais aussi de bons emplois.

Les Fonds structurels sont le principal instrument financier pour l'intervention directe de la Communauté en faveur des régions et des personnes les plus défavorisées de l'Union européenne. À la suite des réformes actuelles, ils feront plus encore pour promouvoir l'inclusion pendant la période 2000-2006. L'accent mis sur l'intégration, la concentration thématique et géographique, et le partenariat accroîtra l'efficacité des mesures structurelles des objectifs 1 et 2 visant à réduire les disparités régionales et à appuyer le développement des régions défavorisées. L'objectif 3 vise à soutenir l'adaptation et la modernisation des systèmes et des mesures d'éducation, de formation et d'emploi. Il couvre, en particulier, la réinsertion des personnes exclues du marché du travail et la lutte contre le chômage de longue durée. Des initiatives communautaires en cours, en particulier le volet INTEGRA de l'initiative EMPLOI et les programmes URBAN et LEADER portant respectivement sur l'inclusion urbaine et l'inclusion rurale, participent aussi de manière active à la promotion de l'inclusion sociale. La nouvelle initiative communautaire EQUAL du Fonds social européen apportera son soutien à de nouvelles façons d'aborder l'exclusion, la discrimination et les inégalités dans l'emploi.

La promotion de l'inclusion sociale est l'un des objectifs de la stratégie concertée pour moderniser la protection sociale, que la Commission a proposée récemment au Conseil¹⁰. La recommandation 92/441/CEE du 24 Juin 1992 portant sur des critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale a contribué à faciliter les échanges d'expériences entre les États membres et constitue une bonne base pour d'autres développements.

La société de la connaissance a le potentiel nécessaire pour favoriser l'inclusion et la cohésion en Europe, à condition que des stratégies visant à répondre aux besoins des groupes et des régions défavorisés soient élaborées. Les communications de la Commission concernant les initiatives "e-Europe - une société de l'information pour tous" et "Stratégies pour l'emploi dans la société de l'information" -, dynamiseront également les politiques qui relèveront mieux les défis de l'inclusion et de la cohésion. Un investissement - du gouvernement et des milieux industriels - dans des mesures de sensibilisation et d'accès du public est nécessaire. D'une manière plus générale, la population de l'Europe, et les jeunes en particulier, doivent avoir largement accès aux nouvelles compétences de base - il faut les aider à développer leur capacité à apprendre et à résoudre les problèmes; ils doivent apprécier la valeur des compétences scientifiques et technologiques, être capables d'utiliser les technologies de l'information, de parler des langues étrangères, de développer leur sens de l'initiative et leur esprit d'entreprise, et être des citoyens actifs, libres et responsables.

D'autres mesures communautaires contribuent également à promouvoir l'inclusion sociale: les programmes-cadres pour la recherche, le cadre d'action de la Commission en vue d'un développement durable en milieu urbain, les programmes en faveur de l'éducation (SOCRATES), de la formation (LEONARDO DA VINCI) et de la jeunesse (JEUNESSE), les projets d'écoles de la deuxième chance", les propositions de la Commission relatives à la lutte contre les discriminations, les mesures en faveur de l'égalité entre hommes et femmes et la nouvelle stratégie communautaire en matière de handicap. Dans le domaine judiciaire, la Commission a présenté récemment ses premières idées sur la meilleure manière d'atteindre un

¹⁰ COM (99) 347 final du 14.07.99

niveau approprié d'assistance judiciaire pour les litiges transfrontaliers dans l'ensemble de l'Union¹¹. Un certain nombre d'activités concernant les questions d'inclusion sont aussi menées dans le cadre de la politique de soutien aux entreprises, en particulier aux petites entreprises et aux micro-entreprises; une partie de ces initiatives ont pour cibles des groupes spécifiques, tels que les jeunes et les femmes, ou aident les entrepreneurs qui représentent des minorités ou sont atteints de handicaps. Plus directement, le programme communautaire de distribution de produits alimentaires aux personnes les plus démunies fournit chaque année une aide alimentaire à quelques 7 millions de personnes en Europe; cette distribution s'effectue principalement par l'intermédiaire des ONG.

La Commission européenne travaille en étroite coopération avec les ONG actives dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et apporte son soutien aux activités de leurs réseaux européens. Elle l'apporte aussi aux activités du réseau européen d'entreprises pour la cohésion sociale.

Avec les États membres, la Communauté contribue aussi à la coopération internationale relative à la lutte contre l'exclusion et à l'allègement de la pauvreté. Elle associe ses efforts à ceux du Conseil de l'Europe, des Nations unies et de ses agences spécialisées (en particulier l'Organisation internationale du travail) et de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques.

5. SOUTIEN DES EFFORTS DES ÉTATS MEMBRES VISANT A PROMOUVOIR L'INCLUSION ET LA PARTICIPATION

Les discussions tenues au niveau communautaire au cours de la dernière année ont montré l'intérêt convergent des États membres, du Parlement européen et des organisations de la société civile en faveur d'un soutien communautaire de l'action des États membres dans ce domaine, qui serait approuvée au niveau le plus élevé de l'Union.

Comme l'a confirmé la réunion informelle récente des ministres des affaires sociales¹², il est crucial de rendre nos politiques économiques et sociales plus favorables à l'inclusion et, à cet effet, de prendre en compte l'inclusion sociale dans la coopération européenne en matière d'emploi et de protection sociale. La demande est forte pour un engagement politique de l'Union européenne promouvant la coopération transnationale et l'évaluation comparative des performances, fondées sur les connaissances, les expériences et les efforts des États membres. L'intention est d'encourager des formes de coopération ouvertes et flexibles entre les États membres, et non de mettre en place un lourd processus de coordination, tout en donnant le message clair et visible d'une Europe de l'inclusion. Les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam préparent la voie à cet engagement et cette coopération au niveau européen, dans le plein respect du principe de subsidiarité.

Le sommet de Lisbonne pourrait constituer à cet égard l'enceinte propice pour donner l'impulsion nécessaire au développement d'objectifs communs et d'une approche commune au niveau de l'Union européenne (cf. section 1 supra). Pour compléter ses efforts visant à la prise en compte de l'inclusion sociale dans toutes les politiques communautaires, la Commission a l'intention de présenter des propositions de mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité relatives au soutien de la coopération entre les États membres et les autres acteurs sur une base opérationnelle (cf. section 2 supra).

¹¹ COM (2000) 51

¹² Lisbonne, du 10 au 12 février 2000

5.1. Objectifs communs concernant l'inclusion sociale

Conformément aux dispositions du traité, la Communauté a pour rôle de compléter et d'appuyer les initiatives mises en œuvre dans les États membres, en se concentrant sur les actions qui apportent une réelle valeur ajoutée.

Les développements convergents en cours dans les États membres ainsi que les enseignements tirés de l'expérience pratique et de l'action des pouvoirs publics et des organisations de la société civile permettent d'envisager l'élaboration d'objectifs communs et d'une approche commune au niveau européen pour la promotion de l'inclusion sociale.

À cet égard, on pourrait commencer par l'affirmation d'un engagement politique de l'Union et des États membres et le développement d'une coopération pour la promotion de bonnes pratiques, d'indicateurs communs et d'évaluations comparatives des performances.

Cet engagement politique aurait pour objet de faire de la promotion de l'inclusion sociale une priorité de l'Union et des États membres et, en conséquence, d'évaluer et de mobiliser toutes les politiques concernées dans le cadre d'une stratégie globale et intégrée.

5.1.1. Objectifs

Cet engagement impliquerait la définition d'objectifs et, éventuellement, d'objectifs quantifiés au niveau européen, tels que:

- renforcer l'approche volontariste en matière d'inclusion sociale, au niveau de l'Union européenne et des États membres, et, en particulier la prise en compte de l'inclusion sociale dans les politiques de l'Union européenne, par exemple dans la coopération en cours en matière d'emploi et de protection sociale;
- convenir d'élaborer des indicateurs communs d'exclusion et d'inclusion sociales, pour analyser et suivre les tendances et les politiques, par exemple en ce qui concerne la perte de logement, la pauvreté durable/passagère, les privations multiples et les problèmes de discrimination connexes, y compris l'égalité des chances entre les hommes et les femmes;
- permettre à tous d'accéder à la société de la connaissance en abordant les questions telles que les compétences requises par la société de l'information et la démocratie, la gestion électronique, en particulier dans les services publics, les points d'accès publics ouverts à tous, l'inclusion dans les communautés locales, l'éducation et la formation, la diversité linguistique et l'intégration culturelle, l'inclusion des zones périphériques;
- promouvoir la croissance et profiter de la croissance économique escomptée pour la prochaine décennie, en particulier pour investir dans la participation active de tous en vue de réduire à long terme la nécessité et le poids des transferts sociaux: en d'autres termes restructurer les dépenses publiques en vue de passer de transferts passifs à des investissements actifs et à des mesures d'adaptation tournées vers l'avenir.

5.1.2. Principes et méthodes communs

Cela implique que les États membres soient d'accord pour établir ou renforcer au niveau national des stratégies générales et cohérentes et pour élaborer, le cas échéant, des programmes nationaux, une législation-cadre et/ou des mécanismes de coordination en vue d'une action publique ciblée. Ces stratégies pourraient reposer sur les principes qui se sont

avérés efficaces tels que l'approche globale en faveur de l'inclusion, l'activation des politiques, l'approche partenariale, la participation de tous les acteurs concernés, etc. (cf. section 3 supra).

5.1.3. Domaines pour une intensification des efforts

Cet engagement pourrait aussi impliquer que les États membres soient d'accord pour renforcer leurs politiques nationales dans les domaines qui leur paraissent particulièrement appropriés au regard du contexte national, tels que les mesures concernant les minima sociaux, l'éducation et la jeunesse, les infrastructures destinées à améliorer la cohésion sociale, l'accès aux services et aux commodités de base, y compris ceux de garde d'enfants, les soins de santé et les points d'accès aux technologies de l'information.

5.1.4. Évaluation

La Commission élaborerait avec les États membres des mécanismes d'évaluation comparative des performances et de rapports des progrès accomplis. Elle évaluerait, chaque année, les tendances et les politiques conformément aux indicateurs définis avec les États membres et identifier les meilleures pratiques pour en faire rapport au Conseil. Ces résultats pourront être incorporés dans les politiques actuelles en vue de la prise en compte de l'inclusion.

5.2. Instruments opérationnels dans le cadre des nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam

5.2.1. Un programme pluriannuel de soutien opérationnel à la coopération

Selon l'article 137, paragraphe 2, dernier alinéa, du traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, "peut adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences afin de lutter contre l'exclusion sociale."

Le programme pluriannuel envisagé qui sera proposé en vertu de cet article devrait promouvoir, dans la pratique, la coopération entre les États membres pour rendre leurs politiques plus favorables à l'inclusion. Il constituera une priorité dans ce domaine politique.

Pour appuyer la mise en œuvre des engagements susmentionnés, ce programme pourrait viser à encourager et promouvoir les bonnes pratiques et les mesures politiques.

La nature horizontale et intégrée de l'inclusion sociale implique que l'action et la coopération communautaires contribuent à l'élaboration et au renforcement des liens entre les politiques et les acteurs concernés - au niveau local, national et communautaire - en vue d'accroître leur impact sur l'inclusion sociale, tant au niveau général qu'en ce qui concerne les aspects spécifiques (situation des personnes les plus vulnérables, dimension hommes-femmes de l'exclusion, exclusion du marché du travail, etc.).

La valeur ajoutée communautaire est obtenue en appuyant les efforts des États membres, et non par une contribution directe en versant des fonds additionnels. Ce programme utiliserait les ressources humaines existantes et aurait un budget limité (comparable dans l'ensemble à celui actuellement disponible pour les actions préparatoires dans ce domaine¹³). Il ne

¹³ En 2000, 11 millions d'euros au titre de la ligne budgétaire B3-4105 - "Actions préparatoires visant à prévenir et à lutter contre l'exclusion" - plus 3,8 millions d'euros au titre de la ligne budgétaire B3-4101 "Coopération avec les associations de solidarité".

cofinancerait pas de projets traitant l'exclusion sociale au niveau local, régional ou national: toutes ses activités auraient les politiques pour points de mire et se concentreraient sur les échanges transnationaux; elles s'articuleraient autour de trois volets principaux:

- favoriser la compréhension de l'exclusion sociale et des mécanismes politiques de l'inclusion sociale, y compris les indicateurs et les méthodes de détection des succès et des échecs, d'évaluation des coûts de l'exclusion sociale;
- identifier et échanger les bonnes pratiques en vue d'améliorer l'aptitude à la prise de décision politique et à l'innovation;
- promouvoir un dialogue et un débat politique.

Une attention spécifique devrait être accordée, dans ces volets, aux nouvelles formes d'exclusion liées à la société de la connaissance émergente.

Ce programme devrait aussi renforcer la prise en compte de la dimension hommes-femmes de l'exclusion.

5.2.2. Un instrument-cadre pour promouvoir l'intégration des personnes exclues du marché du travail

La coopération en ce qui concerne l'inclusion des personnes exclues du marché du travail est aussi prévue dans une autre disposition du traité, tel que modifié à Amsterdam. Le paragraphe 1, quatrième tiret, et le paragraphe 2, alinéa 1, du nouvel article 137 prévoient l'encouragement de l'intégration des personnes exclues du marché du travail par l'adoption de prescriptions minimales au niveau communautaire.

La lutte contre l'exclusion du marché du travail exige avant tout une synergie entre la stratégie pour l'emploi, les instruments des FSE et le processus européen visant à appuyer la modernisation des systèmes de protection sociale.

Les efforts dans ce domaine peuvent s'inspirer des résultats de la recommandation 92/441/CEE du 24 juin 1992 concernant la garantie de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité humaine. En s'appuyant sur ces résultats, on pourrait examiner la possibilité de consolider dans un cadre communautaire de prescriptions minimales relatives à l'inclusion les principes rendant la réinsertion dans le marché du travail à la fois possible et attrayante pour les personnes qui bénéficient de systèmes de revenu minimum. Les principes à la base de cet instrument-cadre devraient être inspirés par les bonnes pratiques des États membres. Les principes clés pourraient donc être les suivants: nécessité d'une approche globale et intégrée de l'exclusion sociale; nécessité d'un partenariat ainsi que de mesures et de structures de coordination qui le soutiendront; parcours d'insertion combinant garantie de revenu, politiques actives du marché du travail et autres mesures de soutien connexes, y compris l'éducation, la formation et la fourniture des services et de l'aide nécessaires pour améliorer l'accès à la société de la connaissance.

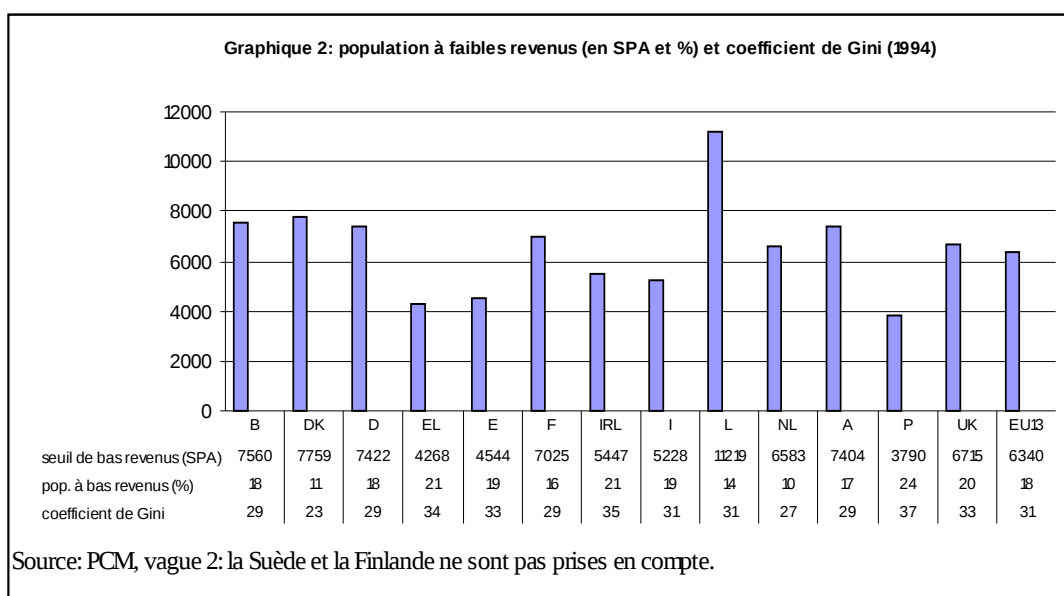
ANNEXE - NOTE STATISTIQUE

1. MESURE DE L'EXCLUSION SOCIALE ET DE LA PAUVRETE: STATISTIQUES ET INDICATEURS

Conformément aux recommandations formulées en 1998 par une task force de l'Union européenne sur les statistiques relatives à l'exclusion sociale et la pauvreté, EUROSTAT, en coopération avec les offices statistiques des États membres, a intensifié ses efforts pour améliorer les données sur l'exclusion sociale et la pauvreté monétaire au niveau de l'Union européenne. Plusieurs numéros de "Statistiques en bref" ont été publiés depuis lors.¹⁴ Plusieurs autres numéros et rapports consacrés entre autres à la dynamique et à la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale paraîtront bientôt. Sauf indication contraire, les tableaux et les données ci-dessous ont été extraits de ces publications.

2. AMPLEUR DE LA PAUVRETE MONETAIRE:

Les chiffres ci-dessous indiquent le pourcentage de population vivant en dessous du seuil de bas revenu¹⁵ dans chaque pays, la valeur monétaire exprimée en SPA (standard de pouvoir d'achat) correspondant au seuil et les coefficients de Gini. Les coefficients de Gini donnent une indication générale des disparités qui frappent la répartition des revenus dans les États membres.



¹⁴ Statistiques en bref 1998/6 "Faibles rémunérations et faibles revenus: Une analyse UE-12 au niveau des ménages"; 1998/11 "Analyse de la répartition du revenu dans treize États membres de l'UE"; 1999/13 "Les transferts sociaux et leur effet redistributif dans l'UE"; 2000/1 "L'exclusion sociale dans les États membres de l'UE".

¹⁵ Le **seuil de bas revenus** est fixé à 60% du revenu équivalent médian par personne dans chacun des États membres. Le revenu médian est une mesure robuste étant donné qu'elle n'est pas influencée par les valeurs extrêmes de la répartition des revenus et qu'elle l'est moins par les fluctuations de l'échantillonnage. La médiane porte sur le milieu de la distribution et, dans la mesure où l'exclusion sociale suppose qu'il y a un écart par rapport au revenu type, on peut considérer que c'est une mesure fiable. Le seuil de 60% est choisi comme principal point de référence parmi les différents points susceptibles d'être choisis par Eurostat pour ce type d'analyse.

Ces chiffres indiquent que dans l'Union européenne, 18% de la population, soit environ 65 millions de personnes¹⁶ vivent dans des ménages à bas revenus. Le Luxembourg a le seuil de bas revenus le plus élevé et 14% de sa population ont un revenu inférieur à ce seuil. Bien qu'au Portugal le seuil de bas revenus ne représente qu'un tiers de celui du Luxembourg, un quart de la population portugaise vit en dessous de celui-ci. Entre ces deux extrêmes, on peut classer les autres États membres en deux groupes. Dans l'un de ces groupes (B, DK, D, F, NL, A, UK), les seuils de bas revenus sont d'environ 7000 SPA et le pourcentage de population à bas revenus correspond à la moyenne de l'Union européenne (16 à 18%), sauf au Danemark et aux Pays-Bas où les disparités de répartition des revenus sont faibles et où le pourcentage de la population à bas revenus n'est que de 10%. Dans l'autre groupe (EL, E, IRL, I), les seuils de bas revenus sont d'environ 5000 SPA et le pourcentage de la population vivant en dessous de ce seuil est d'environ 20%.

3. DUREE DE LA PAUVRETE: PERIODES OCCASIONNELLES D'INSUFFISANCE DES REVENUS PAR OPPOSITION A L'INSUFFISANCE DES REVENUS A LONG TERME.

Les nombres relativement stables de pauvres observés dans les études de tendances dissimulent des processus d'entrée et de sortie de la pauvreté qui méritent d'être relevés.

Une analyse de l'OCDE¹⁷ de la dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, a conclu que "La pauvreté touche entre 20 et un peu moins de 40% de la population au cours d'une période de 6 ans, proportion beaucoup plus élevée que ce qu'indiquent les taux de pauvreté statiques. À l'intérieur de ce groupe, toutefois, la majorité des individus connaissent des périodes de pauvreté courtes. A mesure que les périodes de pauvreté s'allongent, la probabilité de sortie diminue, au point qu'une petite fraction de la population reste en situation de pauvreté pendant de longues périodes et n'a apparemment guère de chances d'en sortir." Il y est aussi constaté que les personnes vivant dans la pauvreté pendant six ans ou plus représentent 2 à 6% de la population.

Malgré la rareté des chiffres fiables, des données comparatives pour un certain nombre de pays de l'Europe (fondées sur un revenu normalisé moyen de 50%) révèlent que sur la période 1990-1995, 82 à 83% de la population allemande et néerlandaise n'ont jamais connu la pauvreté, alors qu'au Royaume-Uni, ce n'est le cas que pour 69% de la population. Tandis qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, la plupart des pauvres ne vivent dans la pauvreté que pendant une courte période, la pauvreté semble plus persistante au Royaume-Uni où le pourcentage de personnes connaissant une pauvreté persistante est deux fois et demie plus élevé. La probabilité de rester pauvre après une longue période de pauvreté est aussi plus élevée (31% contre 25 à 26% en Allemagne et aux Pays-Bas)¹⁸.

¹⁶ Ce chiffre de 65 millions est une extrapolation et une indication approximative du pourcentage de population à bas revenus de l'UE-15, fondée sur la population à bas revenu de 18% dans l'UE-13 (370 millions x 0,18 = 66,6 millions).

¹⁷ Dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE, OCDE, Paris (1998), Réf. ECO/CPE/WP1(98)13

¹⁸ On trouvera des données comparatives sur la dynamique de la pauvreté en Belgique chez Fouarge & Dirven (1995; comparaison avec les Pays-Bas et l'Allemagne) et chez Dirven & Fouarge (1998; comparaison avec les Pays-Bas), et une étude plus détaillée de la situation néerlandaise chez Muffels & Fouarge (1997), cf. MUFFELS R. & D. FOUARGE (1998). Welfare dynamics in three typical welfare states. Paper for the TSER panel working group, June 1998.

Une recherche menée récemment en France et en Allemagne¹⁹, qui a examiné la dépendance à long terme de l'aide sociale en tant que mesure indirecte de la durée de la pauvreté a confirmé l'existence de la pauvreté à long terme. Bien qu'un quart à un tiers des bénéficiaires soient généralement en mesure de sortir du programme d'aide sociale après 12 mois, environ un bénéficiaire sur cinq en France et 6% en Allemagne en dépendent encore après 5 ans.

La difficulté qu'ont les personnes vivant dans la pauvreté à long terme à émerger de leur situation à bas revenus a été confirmée également par l'analyse récente aux Pays-Bas²⁰ fondée sur les données des rapports nationaux "*Poverty Monitor*" de 1993 à 1997. Il a été constaté que, sur une période de neuf ans environ, 22% des ménages connaissent des périodes de bas revenus, dont 10% périodiquement et 30% la plupart du temps ou de façon permanente. D'autre part, sur une période de quatre ans consécutifs, le revenu moyen de 80% des ménages à bas revenus sur un an est inférieur au seuil de bas revenus, ce qui montre que les périodes de revenus supérieurs au seuil de pauvreté ne sont pas à même de compenser les périodes de bas revenus. En d'autres termes, ceux qui échappent à la pauvreté ne réalisent généralement pas de gros profits.

4. LIEN ENTRE BAS REVENUS, TRAVAIL ET REMUNERATION

Le tableau ci-dessous confirme que c'est parmi les chômeurs (environ deux sur trois) et les autres personnes économiquement inactives (plus d'une sur deux) que le risque de pauvreté est le plus élevé.

Cependant, 12% des personnes exerçant un emploi vivent dans la pauvreté (pauvreté laborieuse). L'exercice d'une activité professionnelle dans le ménage n'est pas toujours suffisant pour échapper à l'insuffisance des revenus. Bien que ce risque soit plus élevé pour les personnes qui vivent dans des ménages sans revenus, on trouve encore un pourcentage élevé de personnes à bas revenus parmi les ménages qui travaillent. Selon les calculs d'EUROSTAT, dans l'ensemble de l'Union européenne, 53% de personnes à bas revenus vivent dans des ménages où une activité professionnelle est exercée.

Cela s'explique en grande partie par le fait que les travailleurs des ménages à bas revenus occupent souvent des emplois faiblement rémunérés. Selon EUROSTAT, dans l'Union européenne, environ deux tiers des travailleurs à plein temps vivant dans des ménages à bas revenus occupent des emplois faiblement rémunérés, alors que dans les ménages à revenus plus élevés, cette proportion est inférieure à un travailleur à plein temps sur six.

Les chiffres ci-dessous soulignent également que, parmi les personnes à bas revenus, plus de la moitié sont soit salariées (28%) soit retraitées (24%).

¹⁹ Sources: France: CNAF (Caisse nationale des allocations familiales), Paris, 1999; Allemagne: "*Long-term reciprocity of social assistance in Germany: the eighties versus the nineties*", dans l'ouvrage de H-J Andres, *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Ashgate, 1998.

²⁰ La durée de la pauvreté, Evert Pommer dans "*Oud en nieuw 1999-2000*", Sociaal en Cultureel Planbureau, La Haye (2000).

Statut de l'individu sur le marché du travail	Distribution des personnes à bas revenu %	Taux ou risque de pauvreté %
Personne disposant d'un emploi mais à bas revenu (travailleur pauvre): • Employeur + travailleur familial + salarié • Travailleur indépendant	21 7	11 } 12 16
Chômeur	13	64
Retraité	24	23
Autres personnes économiquement inactives (suivant un enseignement, en formation ou en apprentissage, effectuant des travaux domestiques, gardant les enfants, etc.)	34	55
Total	100	

(Source EUROSTAT, PCM 1994, UE-13)

5. EXCLUSION SOCIALE ET PAUVRETE: NECESSITE DE DONNEES ET D'INDICATEURS MULTIDIMENSIONNELS ET LONGITUDINAUX

L'exclusion sociale est un phénomène multidimensionnel et il faut donc élaborer des indicateurs appropriés. L'exclusion sociale va au-delà des faibles revenus. Elle est liée au statut d'activité ainsi qu'à un certain nombre d'indicateurs concernant les moyens d'un individu (niveau d'éducation, propriété d'un logement ou d'une voiture, etc.), ses perceptions (difficultés à joindre les deux bouts, incapacité de s'offrir une semaine de vacances annuelles) et sa satisfaction (vis-à-vis de son travail, de son éducation, de sa santé, de son logement, de son milieu de vie, etc.), qui sont tous des facteurs déterminants du niveau de vie et de la qualité de vie des personnes. L'exclusion sociale et la pauvreté sont aussi un phénomène dynamique. Les besoins et la situation des personnes évoluent avec le temps (y compris sous l'effet des politiques). Les politiques deviendront plus favorables à l'inclusion si elles aboutissent à un maintien durable de l'insertion sociale. Or cela exige une compréhension dynamique de leur situation. Il est nécessaire de consolider les données et les analyses qui permettent l'appréhension multidimensionnelle et dynamique (longitudinale) de l'exclusion sociale et de la pauvreté. Il s'agit d'un domaine où la coopération au niveau communautaire peut être très utile et est en train de s'intensifier. D'où l'importance aussi de disposer de

sources statistiques comparables, tant nationales qu'européennes (par exemple, le Panel communautaire des ménages), qui permettent d'analyser ces deux aspects.