

Sous la direction de
Maximos Aligisakis

Intégration européenne et exclusions sociales

Avec des textes de
Lionel Arnaud
Yves Flückiger
Catherine Lévy
Franz Schultheis

euryopa

Institut européen de l'Université de Genève

Le catalogue général
des publications est disponible
sur le site de l'Institut européen:

www.unige.ch/ieug

Publications euryopa

Institut européen de l'Université de Genève
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 43-2007
ISBN 978-2-940174-44-7
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Juin 2007

Table des matières

Préface	p. III
Liste des auteurs	p. V
Maximos Aligisakis <i>Propos sur les exclusions : débats théoriques et politiques sociales européennes</i>	p. 1
Yves Flückiger <i>Les nouvelles formes de la pauvreté en Europe : le point de vue de l'économie</i>	p. 45
Catherine Lévy <i>L'Europe de la précarité</i>	p. 91
Lionel Arnaud <i>Vers une européanisation des politiques d'intégration des « minorités ethniques » ? Lutte contre les discriminations, compétition inter-urbaine et ethnicisation de la question sociale</i>	p. 121
Franz Schultheis <i>L'Union européenne face aux exclusions : l'exemple de la politique de lutte contre le chômage des jeunes</i>	p. 139

Préface

Les textes du présent ouvrage ont été présentés lors d'un module d'enseignement interdisciplinaire de l'Institut Européen de l'Université de Genève en mai 2006. Ce module sur l'Union européenne face aux exclusions s'inscrit dans une tradition qui nous a déjà permis, ces dernières années, d'étudier l'Europe à travers les thématiques des frontières, de l'immigration, des biotechnologies, de la mémoire ou de la sortie des crises.

Quel est le but principal de cette publication ? Il s'agit, avant tout, de se poser quelques questions fondamentales sur l'exclusion et la pauvreté en Europe. Examinant un nombre limité d'aspects, la modestie de notre démarche est proportionnellement inverse à l'importance scientifique et pratique de la problématique. Toutefois, il nous semblait nécessaire de publier les contributions éclairantes des intervenants, car elles permettent d'évaluer une dimension importante de la construction européenne, pour son présent comme pour son avenir.

Après un apport introductif général (Maximos Aligisakis), le lecteur aura à sa disposition des textes traitant des réalités de la nouvelle pauvreté (Yves Flückiger), des aspects de la précarité (Catherine Lévy), de la question des minorités ethniques (Lionel Arnaud) ou encore de la problématique du chômage des jeunes (Franz Schultheis). Ainsi, à travers ces textes, des spécialistes des sciences humaines échangent leurs connaissances, leurs arguments et leurs propositions sur un sujet extrêmement préoccupant et actuel.

Nous profitons de cette brève préface pour remercier chaleureusement Alessia Biava, Sylvio Guindani, Iris Macculi, Ioanna Raducu, Sylvie Ramel et Marc Roissard de Bellet (responsables des ateliers de ce module). Ces collègues ont contribué d'une manière décisive au succès de cet enseignement interdisciplinaire grâce à leur excellent travail d'animation et à leurs connaissances scientifiques. Notre gratitude va également

envers nos collègues Sandrine Kott et Nicolas Levrat pour la présidence des séances et l'échange de réflexions avec les conférenciers.

Une reconnaissance plus particulière s'adresse à Marc Roissard de Bellet pour la relecture attentive de tous les textes reçus et ses suggestions éditoriales ainsi qu'à Sylvie Ramel pour son aide dans la mise en page et la lecture finale des manuscrits. Sans leurs efforts, ce livre n'aurait jamais pu être réalisé.

Enfin, nous devons adresser un très grand merci aux étudiants de notre Institut (promotion 2005-2006) pour leur participation active. Ils ont permis d'enrichir l'analyse des exclusions en Europe par leurs lectures, leurs questions, leurs remarques et une table ronde très dynamique. Grâce à eux, un esprit d'interactivité a pu s'établir durant toute la période du module.

Maximos Aligisakis
Responsable scientifique du
Module d'enseignement interdisciplinaire

Liste des auteurs

Maximos Aligisakis, chargé de cours à l'Institut européen de l'Université de Genève.

Lionel Arnaud, maître de conférences au Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (CRAPE), Université Rennes 1.

Yves Flückiger, professeur au Département d'économie politique de l'Université de Genève.

Catherine Lévy, sociologue au Laboratoire G. Friedmann, CNRS.

Franz Schultheis, professeur au Département de sociologie de l'Université de Genève.

Propos sur les exclusions : débat théorique et politiques sociales européennes

Maximos Aligisakis

Remarques préliminaires

L'objectif principal de cette contribution est de présenter les questions fondamentales et les éléments de réponses sur la thématique de l'exclusion, dans le cadre spécifique de l'intégration européenne. Pour ce faire, après une brève introduction consacrée à expliciter cette problématique, nous proposerons deux niveaux de développement : l'un établissant les termes du débat et l'autre évaluant la réalité européenne.

Avant de se frotter à ces questions, une remarque préliminaire s'impose. Elle concerne la *difficulté épistémologique* de traiter de ce thème. En réalité, il s'agit d'affronter un double défi : garder une distance critique par rapport à l'objet d'étude et contrôler autant que possible la nature interdisciplinaire du sujet examiné.

Sur le premier point, nous devons avouer qu'il reste bien difficile de respecter la '*neutralité axiologique*' weberienne¹.

¹ M. Weber, « Essai sur le sens de la 'neutralité axiologique' dans les sciences sociologiques et économiques », in *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965. Par ailleurs, ce principe ne s'oppose pas obligatoirement à l'idée d'engagement du savant, comme le démontre I. Kalinowski : « Leçons weberiennes sur la science et la propagande », in M. Weber, *La science, profession et vocation*, Marseille, Agone, 2005. Pour illustrer ce propos, le meilleur exemple reste l'ouvrage magistral dirigé par P. Bourdieu, *La misère*

Lorsque l'on considère une question comme l'exclusion, le glissement vers l'émotionnel ou l'idéologique reste possible. Toutefois, il faut considérer la plupart de nos réflexions comme étant des questionnements ouverts, des hypothèses de travail ou encore des arguments alimentant le débat démocratique, sans aucune prétention de vérité absolue. En ce sens, ce texte introductif ne peut pas contourner les questions fondamentales, à la fois scientifiques et citoyennes. Par ailleurs, c'est le propre des sciences sociales et humaines que de jouer ce rôle.

Le deuxième élément évoqué est celui des enjeux 'épistémiques' autour de la problématique de l'exclusion. Cette dernière nous renvoie en effet aux *différentes disciplines* scientifiques qui se partagent la question.

Notons, tout d'abord, les interrogations historiques et diachroniques : comment les concepts et les réalités ont-ils évolué, dans le continent européen, en matière de pauvreté ou d'exclusion ? L'histoire économique et sociale fourmille d'idées et d'analyses², qui nous permettent de saisir le passé mais aussi de comprendre le présent, ou même de prévoir certaines tendances futures.

D'autre part, les illustrations littéraires et artistiques sont nombreuses : que disent la culture, la littérature, l'art, le cinéma européens sur la misère humaine ? Ne faut-il pas lire et relire Zola ou Hugo, voir et revoir les films de Chaplin ?

Evidemment, les questions politiques et sociales ne manquent pas : l'UE produit-elle toujours de l'inclusion ou s'agit-il d'une nouvelle forme d'exclusion (politique, démocratique, citoyenne)³ ? L'Europe en construction est-elle communion⁴ ou

du monde, Paris, Seuil, 1993. Enquête sociologique sur le terrain et commentaire de l'expert ne cachent pas la vision politique de la démarche. Ici, l'analyse scientifique rejoint le souci d'engagement, sans tromper personne.

² A titre d'exemple, on peut se référer aux études désormais classiques de B. Geremek sur les marginaux des siècles passés. Voir aussi R. Castel, « Les marginaux dans l'histoire », in S. Paugam, *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 32-41.

³ Une grande partie de l'œuvre récente de E. Balibar va dans ce sens. Voir,

désaffiliation ? Les politiques sociales européennes sont-elles une réponse aux inégalités ? Le multiculturalisme, en supposant qu'il existe au sein des sociétés européennes, est-il la réponse face aux exclusions identitaires ?

Par ailleurs, les thématiques juridiques ne sont pas les moins importantes : les normes européennes sont-elles adéquates pour stopper les phénomènes de pauvreté et d'exclusion ? Quelle relation entretient le droit avec le monde des nécessiteux⁵ ?

Plusieurs autres disciplines pourraient encore être évoquées, fondées sur les discussions éthiques, philosophiques, théologiques ou psychologiques⁶. Les enjeux écologiques et le développement durable sont également à considérer : faut-il redéfinir la notion de la richesse dans le cadre du nouveau paradigme de la décroissance ? Les réflexions sur les aspects pédagogiques participent également à notre débat : l'école est-elle le remède contre l'exclusion ou bien la formation contribue-t-elle, à son tour, à augmenter les inégalités⁷ ?

Enfin et surtout les questions économiques sont capitales : bien que parmi les plus visibles, elles ne sont pas obligatoirement

entre autres, *Nous, citoyens d'Europe*, Paris, La Découverte, 2001.

⁴ Au sens grec du terme (koinonia = société). R. Debray utilise le terme dans un sens analogue lors de sa réflexion sur les religions : *Les communions humaines. Pour en finir avec « la religion »*, Paris, Fayard, 2005.

⁵ Voir D. Gros, S. Dion-Loye (dir.), *La pauvreté saisie par le droit*, Paris, Seuil, 2002 mais aussi D. Lenoir, « L'exclusion face au droit », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, pp. 78-89.

⁶ De telles interrogations se posent alors : la misère est-elle inhérente à la nature humaine ? Comment l'âme humaine se comporte-t-elle face à la précarité et aux exclusions ?

⁷ Cf., F. Dubet, « L'école et l'exclusion », in *Education et Sociétés*, n° 5, 2000/I, pp. 43-57. Plus récemment, le même auteur souligne : « Les diverses exclusions sociales ne sont plus des données externes qui affectent l'école, mais elles sont peu à peu reflétées et 'produites' par l'école elle-même » (F. Dubet, « Les paradoxes de l'intégration scolaire », in *Textes de référence du congrès 'Des Intégrations scolaires/sociales' de la Haute Ecole Pédagogique Vaud*, 23 et 24 novembre 2006, p. 24).

les plus connues scientifiquement. La misère économique et ses nouvelles formes ne sont pas encore suffisamment explorées.

Dans les propos qui suivent, nous n'exposerons que quelques dimensions disciplinaires. Abordons, à présent, la délimitation de la question.

La problématique

Les Grecs anciens avaient l'obligation de s'occuper des pauvres et d'accueillir les étrangers. Ils s'acquittaient de cette tâche parce qu'ils étaient des croyants « utilitaristes » : ils avaient peur de mal traiter les pauvres et les étrangers (métamorphose possible de leur dieux)⁸. Alors, que fait l'Europe en voie d'intégration face à ses exclus, d'ici et d'ailleurs ? A-t-elle une politique rationnelle et volontariste, ou suit-elle les événements sans pouvoir les contrôler ?

La gestion de l'exclusion et de ses multiples formes constitue un *test capital pour l'UE* et son avenir, pour la légitimité des élites et l'adhésion des citoyens au projet européen⁹. C'est aussi une tâche difficile, pour les scientifiques, de saisir la complexité d'une problématique fondamentale des études européennes.

A l'aube du XXI^e siècle, l'existence de la misère dans les pays européens est un défi majeur pour l'intégration. Selon les chiffres

⁸ A ce sujet, on peut faire référence aux réflexions de J.-P. Dupuy, lorsque le philosophe politique interroge les fondements du raisonnement économique, notamment 'conséquentialiste' : « Les plus mal lotis, ... sont 'sacrés' » (J.-P. Dupuy, « La philosophie sociale et politique face à la misère de l'économie », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, p. 63).

⁹ En réalité, c'est une épreuve pour toute société, mais encore plus pour les Etats démocratiques modernes qui construisent l'Europe. D. Schnapper est catégorique sur ce point : « ...les processus d'exclusion ... constituent, pour les sociétés démocratiques riches, un scandale. Ils remettent en cause les valeurs mêmes qui sont au fondement de l'ordre social et de l'idée de la justice qui préside à son organisation » (D. Schnapper, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, pp. 27-28).

officiels, 15% de la population vit sous le seuil de pauvreté¹⁰. Environ 70 millions de personnes sont concernées, dans une Europe qui va de l'Atlantique à la Mer Noire. La persistance de cette situation ne correspond-t-elle pas également à une sorte de misère politique des autorités, apparemment incapables de résoudre la question sociale contemporaine ? Autrement dit, le Vieux continent ne se trouve-t-il pas dans une situation si grave que les 'petits remèdes' de l'Europe sociale (par ailleurs, en recul) ne soient plus capables de limiter les exclusions ?

Enfin, il convient de mettre en avant une autre série de questions importantes : l'intégration européenne produit-elle de l'exclusion (politique, économique, sociale, scolaire...) ? En somme, assistons-nous à une *européanisation de l'exclusion* ? Dans ce cas, quels sont les efforts entrepris pour inclure les minorités, les pauvres et les précaires ? Prenons l'exemple de l'Europe de l'éducation : si les diplômes et les langues sont un passeport pour la liberté et l'avenir, que faut-il faire avec ceux qui n'ont pas suffisamment de formation et de connaissances linguistiques ? Comment les inclure dans un système de plus en plus compétitif, dans un environnement professionnel exigeant flexibilité, mobilité et adaptation permanente ? En partant de ces questionnements, notre contribution tentera de poser le cadre conceptuel général, puis elle examinera les politiques européennes et leurs limites.

¹⁰ Cf., Eurostat, « Pauvreté monétaire et exclusion sociale dans l'UE 25 » ou encore « La pauvreté des travailleurs », *Statistiques en bref*, respectivement n° 13/2005 et n° 5/2005. Notons, cependant, que le nombre des personnes qui vivent dans la grande misère a diminué ces dernières décennies : « la pauvreté absolue, mesurée par le pourcentage de personnes vivant avec moins de 20 \$ par jour, s'est réduite de manière drastique, de 34,2% en 1970 à 9,2% en 1998 » (S. Bouquerel et P.-A. Malleray, *L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?*, Notes de la Fondation Robert Schuman, n° 31, mars 2006, p. 106).

1) Les termes du débat

Afin de traiter les problématiques concernant « l'Europe face aux exclusions » développées précédemment, nous évoquerons d'abord 'la valse des concepts'¹¹. Nous commenterons donc les notions importantes, en essayant de classer les principaux débats. Les sujets de l'exclusion et de la pauvreté seront prioritairement examinés. Divers termes voisins seront ensuite abordés, comme la précarité, la marginalité, la misère, le chômage, les inégalités, la nouvelle pauvreté et ses « working poors ».

Les concepts

L'exclusion est une notion générale car elle se décline dans les domaines de l'économique, du social, du culturel, du sexuel, du national, de l'identitaire,... ; mais elle est souvent aussi le résultat des précarités et des pauvretés. A leur tour, ces dernières sont liées aux effets sociaux des réalités économiques¹² ; il faut des précarités cumulées pour 'glisser' vers la pauvreté¹³, puis vers la misère et la désocialisation totale. Nous défendons donc comme hypothèse que la pauvreté agit comme une cause de l'exclusion, même si celle-ci reste un phénomène plus global. C'est aussi la proposition d'H. Thomas qui argue que la précarité amène l'exclusion, cette dernière apparaissant ainsi comme une conséquence¹⁴.

¹¹ Quant aux différentes mesures (aspects quantitatifs de la pauvreté) et aux débats autour de ces mesures, elles sont traitées d'une manière systématique dans la contribution d'Y. Flückiger dans cet ouvrage. Voir aussi *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, Paris, La Documentation française, 2006, notamment ch. 1.

¹² En ce sens, « la variable économique est nodale » : cf. C. Frégné, *Sociologie de l'exclusion*, Paris, L'Hamattan, 1999, p. 62.

¹³ P. Cingolani, *La précarité*, Paris, PUF, 2005, p. 17.

¹⁴ H. Thomas, *La production des exclus*, Paris, PUF, 1997, pp. 60-62.

En réalité, la difficulté conceptuelle provient du fait que tous ces concepts sont en liaison 'circulaire'. Chômage et pauvreté, monoparentalité et pauvreté, liens sociaux labiles et pauvreté constituent des corrélations fortes¹⁵. Tout est question de processus, de seuil et de moment ou de méthode d'analyse. Ainsi, un « déclassement en cours » équivaut à la précarité, tandis qu'un « déclassement achevé » signifie exclusion ou grande pauvreté¹⁶.

1. L'exclusion

Les exclus sont des individus inadaptés au système social en place, ou encore des personnes se trouvant au bas de l'échelle sociale. Bien évidemment, ils posent des problèmes aux inclus, comme les pauvres dérangent la quiétude des riches¹⁷. En ce sens, l'exclusion pose « la nouvelle question sociale », selon les termes de Thomas¹⁸, ou constitue « un nouveau paradigme », d'après la proposition de Paugam¹⁹. Comme pour les autres concepts majeurs, il existe une réalité sociale et une construction théorique-académique.

¹⁵ P. Cingolani, *op. cit.*

¹⁶ H. Thomas, *op. cit.*, p. 100.

¹⁷ Il ne fait aucun doute que le concept de l'exclusion, comme les autres examinées dans ce chapitre, sont des notions relatives. En effet, il n'y a pas d'exclusion dans l'absolu, mais une dialectique inclusion-exclusion (cf., D. Schnapper, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996). Ainsi, la notion d'exclusion représente le clivage « in/out » et le concept d'« underclass » souligne le clivage « haut/bas » (in C. Frégné, *op. cit.*, p. 78-80).

¹⁸ *Ibid*, p. 2.

¹⁹ Paugam fait la généalogie du terme dans « Introduction. La constitution d'un paradigme », in S. Paugam, *op. cit.*, pp. 7-19. Les termes d'exclusion et de précarité remplacent ceux de pauvreté et d'exploitation. Est-ce un indice supplémentaire du recul de l'hégémonie idéologique marxiste et de la lutte des classes ?

Selon G. Lamarque, le concept d'exclusion englobe à la fois la pauvreté, le chômage et l'affaiblissement des liens sociaux. Il peut par ailleurs être synonyme de précarité quasi irréversible, d'élimination, de marginalisation et de disqualification sociale²⁰. Le propre de l'exclusion semble être sa potentialité de *porter atteinte au lien social*, c'est-à-dire « d'entailler durablement le tissu social »²¹. Cet aspect représente très probablement la différence essentielle par rapport à la pauvreté des siècles passés.

Pour sa part, Castel perçoit la nature de l'exclusion à travers la notion de la vulnérabilité. Il distingue trois catégories sociales : les intégrés, les précaires qui habitent la zone de vulnérabilité et les désaffiliés. Dans ce cadre, il convient de combattre *la vulnérabilité* si l'on veut combattre l'exclusion²².

Quelles sont les raisons et les causes de l'exclusion, cette « grande peur »²³ ? L'exclusion est vue comme le résultat de facteurs économiques et matériels, ces derniers créant des « situations de précarité durables »²⁴. On peut également ajouter comme source de l'exclusion « la logique de compétitivité », de nos jours poussée à son paroxysme²⁵. Il est par conséquent indispensable de lier état d'exclusion et *inégalités*²⁶. En outre, il ne faut pas oublier de prendre en considération les variables du *parcours personnel* : faiblesse des liens entre enfants et parents,

²⁰ G. Lamarque, *L'exclusion*, Paris, PUF, 1998, p. 3.

²¹ *Ibid*, p. 29.

²² In C. Frégné, *op. cit.*, p. 101-102. Pour aller plus loin dans la réflexion, voir R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1999.

²³ C. Frégné, *op. cit.*, p. 63.

²⁴ *Ibid*, pp. 67-68. Quel paradoxe et quelle contradiction de parler de 'précarités durables' ! Cette expression résume parfaitement les difficultés conceptuelles de cette thématique.

²⁵ G. Lamarque, *op. cit.*, p. 33. Pour sa part, C. Frégné (*op. cit.*, p. 124) souligne que la 'lutte des places' et la 'recherche de l'excellence' produisent des exclus. L'UE, qui encourage fortement ces pratiques, doit rester très attentive en la matière.

²⁶ Sur ce thème, consulter Th. Piketty, *L'économie des inégalités*, Paris, La Découverte, 2004.

divorces, maladies,... Finalement, les conditions objectives et subjectives conduisent alors vers une « disqualification sociale », une image négative de soi et une dépendance par rapport à l'assistance²⁷.

En proximité immédiate de l'exclusion, se trouve le terme de la *précarité*²⁸. Comme il a déjà été relevé, il s'agit d'un concept-pont entre l'exclusion et la pauvreté. Nous n'allons pas nous étendre sur le sujet, mais il convient de préciser un élément. A priori, la précarité, dans le sens du changement, du travail à temps partiel et de la mobilité, peut être signe de liberté. La fin du plein emploi n'est pas obligatoirement un mal²⁹. Elle peut être considérée comme une nouvelle perspective pour la solidarité, l'épanouissement personnel, le post-matérialisme et le temps libre. Dès lors, nous pouvons réexaminer la question de la flexibilité du temps de travail et de la sécurité sociale. Ces propositions sont intéressantes si les individus-citoyens contrôlent socialement la richesse produite. Mais actuellement, sous le système de l'économie de marché et la logique managériale, la précarité et la discontinuité de l'emploi ne semblent pas être synonymes de liberté, mais plutôt sources d'exploitation et d'aliénation. *Il faut imaginer la mobilité mais dans un cadre de 'sécurité économique'*³⁰.

²⁷ « La disqualification sociale est avant tout une épreuve, non pas seulement en raison de la faiblesse des revenus ou de l'absence de certains biens matériels, mais surtout en raison de la dégradation morale que représente dans l'existence humaine l'obligation de recourir à l'appui de ses semblables et des services d'action sociale pour obtenir de quoi vivre dans des conditions décentes » (définition de S. Paugam, cité par C. Frégné, *op. cit.*, p. 119).

²⁸ Pour des réflexions sur cette notion et sa réalité en Europe, se référer au texte de C. Lévy dans le présent ouvrage ; consulter également son livre *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute, 2003.

²⁹ Cf., G. Vobruba, « The End of the Full Employment Society », in P. Littlewood (Ed.), *Social Exclusion in Europe. Problems and paradigms*, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 23-45.

³⁰ P. Cingolani, *op. cit.*, (partie conclusive de l'auteur).

2. La pauvreté

La pauvreté est-elle une « exclusion insoutenable » ou simplement une inégalité grave³¹ ? Apparemment, *tout est question d'échelle*. Certes, nous utilisons parfois des critères absolus mais, le plus souvent, le pauvre est défini par rapport aux autres. Il en est ainsi de l'approche la plus utilisée dans les statistiques européennes, celle qui essaye de saisir la pauvreté monétaire (par exemple, en se basant sur le revenu médian)³².

Un autre groupe de définitions de la pauvreté nous vient de l'univers des Organisations Internationales, en particulier celles qui sont proches de la tradition humaniste (ONU, OIT, PNUD), en opposition avec les OI plus tournées vers la dimension financière (Banque mondiale, FMI). En effet, les premières appuient plus le « travail décent » ou le « développement humain ». Dans ce contexte, elles développent une idée large de la notion de pauvreté. Les positions de Amartya Sen sont très représentatives de cette école de pensée. Pour le prix Nobel de l'économie, la pauvreté est *pénurie de capacités* (capabilities) et *impossibilité de choisir* : il ne faut pas seulement assurer un revenu pour satisfaire les besoins fondamentaux des individus ; il est également question de distribuer de façon équitable les

³¹ C. Marazzi, « Pauvreté », in J.-P. Fragnière et R. Girod (dir.), *Dictionnaire suisse de la politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002.

³² S. Paugam, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2005, pp. 2-5. A part l'approche monétaire, on peut ajouter celle de la condition de vie (critères de « privation » comme l'alimentation, le logement, le travail, la santé, l'éducation, les relations sociales,...) et l'approche subjective (sondage d'opinion pour savoir si la personne enquêtée arrive à « joindre les deux bouts »). Il est sûr que la question des critères choisis pour l'évaluation quantitative de la pauvreté n'est pas neutre : son niveau peut passer du simple au triple (H. Thomas, *op. cit.*, p. 39). Ces thèmes sont développés dans le texte de Y. Flückiger présenté dans ce volume. Pour un débat sur les chiffres de l'indigence, en partant de l'expérience suisse, consulter également le dossier « La Suisse, si riche si pauvre », *Campus*, Université de Genève, n° 80, février-mars 2006, pp. 14-29.

capacités à développer des réalisations afin de mener une vie digne³³. Il est très intéressant de signaler que l'Europe en voie d'intégration proposait, déjà en 1976, une définition assez proche : « sont considérés comme pauvres les individus et les familles dont les ressources sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie, des habitudes et activités normaux de l'Etat dans lequel ils vivent »³⁴.

Pour ce qui est des causes de la pauvreté, plusieurs questionnements sont à signaler. Pouvons-nous dire que les raisons de la pauvreté résident dans le système économique et non pas en dehors de celui-ci ? Est-il certain que l'exclusion et la pauvreté sont plutôt des construits sociaux que de processus naturels ? La cause première de la pauvreté, sa présence dans tous les pays (développés ou pas) et sa persistance comme phénomène, ne s'expliqueraient-elles pas par le fait qu'il y a sur-accumulation des richesses ailleurs ? Finalement, *richesse et pauvreté* sont-elles des vases communicants, ne constituent-elles pas un *jeu à somme nulle* ? Il s'agit là d'interrogations autant idéologiques qu'indispensables.

Une autre 'batterie' de questions concerne les formes et les tendances actuelles de la pauvreté. Si la faim, les salaires de misère, le travail informel et la 'précarité permanente' dominent dans les pays en voie de développement, les pays européens vivent des formes bien plus atténuées : la précarité et le chômage pour une partie de la population, mais aussi l'apparition (ou plutôt la réapparition)³⁵ des *working poors*, dont le nombre progresse dans tous les pays riches sous la menace du « dumping social » et du chômage³⁶. L'exclusion complète du

³³ Cité par S. Paugam, *op. cit.*, 2005, p. 5. Voir aussi toute la réflexion autour du concept de 'sécurité humaine', qui inclut la lutte contre l'indigence : Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine maintenant*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

³⁴ H. Thomas, *op. cit.*, p. 26.

³⁵ Il ne faut pas oublier que le travailleur pauvre a été la norme au début de l'industrialisation.

³⁶ Le démantèlement du droit social et du droit du travail prépare-t-il la

système (pour les marginaux) est également présente. La mondialisation en marche constitue une autre variable à prendre en considération³⁷. Après ces précisions, examinons les débats importants de cette problématique.

Les débats

1. L'histoire des idées

Le débat à distance entre *Tocqueville et Marx* est tout aussi emblématique qu'actuel, tandis que l'apport de *Simmel* peut être considéré comme un complément indispensable³⁸. L'auteur de 'La Démocratie en Amérique' et grand théoricien du libéralisme prône une vision relativiste et historiquement circonscrite du phénomène. Ainsi, au Moyen Age, alors que presque tout le monde est pauvre, on n'a pas conscience de la privation. Selon Tocqueville, c'est au XIX^{ème} siècle que se situe la véritable naissance de la pauvreté, avec les inégalités qui augmentent, avec « *le développement simultané de l'aisance et de l'indigence* ». C'est l'ère du mode de production capitaliste, mais Tocqueville ne va pas le dire ; c'est Marx qui va s'en charger.

Toutefois, l'analyse de Tocqueville est d'une extraordinaire perspicacité et d'une force prophétique époustouflante : « A mesure que le mouvement actuel de la civilisation se continuera,

précarité du lendemain et la misère du surlendemain, quand la pauvreté sera probablement punie quasiment comme un délit ? Le texte de C. Lévy dans ce volume semble aller dans ce sens. Voir aussi L. Wacquant, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 2004.

³⁷ Voir l'étude de F. Mestrum, *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2003.

³⁸ Les analyses et citations sur Tocqueville et Marx dans cette section proviennent, en grande partie, de S. Paugam, *op. cit.*, 2005, pp. 21 ss. Pour ce qui est de G. Simmel, cf. son étude *Les pauvres*, Paris, PUF, 2005, notamment l'introduction faite par S. Paugam et F. Schultheis.

on verra croître les jouissances du plus grand nombre ; la société deviendra plus perfectionnée, plus savante ; l'existence sera plus aisée, plus douce, plus ornée, plus longue ; mais en même temps, sachons le prévoir, le nombre de ceux qui auront besoin de recourir à l'appui de leurs semblables pour recueillir une faible part de tous ces biens, le nombre de ceux-là s'accroîtra sans cesse ».

Face à cette situation, Tocqueville ne veut pas trop se tourner vers l'assistance publique : la charité sur une base légale, administrative et permanente crée une « classe oisive et paresseuse ». L'auteur français est pour l'aumône individuelle et privée, qui « établit des liens précieux entre le riche et le pauvre ». Sur ce point, il est précurseur des néo-libéraux et de nombreux dirigeants actuels qui réclament d'« empêcher l'indigent à recourir à l'aumône publique en la lui rendant désagréable ».

De son côté, le penseur du socialisme moderne fonde sa conception de la pauvreté sur l'analyse économique du système. Le *paupérisme*, chez Marx, est alimenté par l'« armée industrielle de réserve, matériau humain constamment prêt et exploitable ». Il s'agit d'un *élément incontournable pour le fonctionnement du capitalisme*. « Les surnuméraires ne sont pas une anomalie du système de production, mais une condition vitale du processus d'accumulation capitaliste ». L'armée industrielle de réserve produit une pression sur l'armée ouvrière active, surtout en période de stagnation. C'est la concurrence entre ouvriers, mais aussi entre actifs et inactifs. C'est également une rude épreuve pour la solidarité ouvrière qui a pour mission de changer le monde.

Pour l'auteur du 'Manifeste du parti communiste', il est question de mettre la pauvreté au service de la cause : « La misère du prolétariat est le mal qui, suscitant la révolte, permettra d'accéder à une société supérieure »³⁹. Dans ce cadre,

³⁹ Introduction de J.-P. Peter, in P.-J. Proudhon / K. Marx, *Misère de la philosophie. Philosophie de la misère*, Paris, 10/18, 1964, p. 20.

il ne s'agit pas d'attaquer les résultats des inégalités, mais leurs causes⁴⁰.

En somme, pour Tocqueville, la pauvreté se produit avec la civilisation moderne qui condamne une partie de la société à un statut inférieur. Pour Marx, la misère est un produit de l'accumulation capitaliste et des inégalités fondamentales dues au système de l'exploitation.

L'analyse de Simmel enrichit considérablement ce débat. Selon le sociologue allemand, le pauvre fait partie du système social et l'étude de la pauvreté est vue comme une sociologie du lien social. L'indigent est conçu essentiellement comme assisté. Par ailleurs, *l'assistance* n'est pas faite uniquement pour le pauvre ; elle vise la pérennité du système social. C'est un extraordinaire paradoxe qui est ainsi soulevé par Simmel : l'aide aux pauvres semble servir davantage les donateurs ; l'assistance est une aide intéressée des riches vers les nécessiteux afin de *conserver le statu quo social*.

En outre, il souligne les faibles possibilités du pauvre pour s'opposer au régime d'assistance. Le conflit et la contestation exigent un minimum de ressources politiques et culturelles que les pauvres n'ont pas toujours à disposition.

Enfin, si Simmel n'oppose pas assistance privée et publique, il considère que « seule la collectivité peut changer les circonstances économiques et culturelles fondamentales qui provoquent ces conditions ». Il met donc indirectement l'accent sur la dimension collective de la pauvreté et de l'exclusion.

2. La nature de la pauvreté

Dans cette section, trois questionnements spécifiques devraient nous permettre d'explorer plus avant la nature-même de la pauvreté. En premier lieu, il convient de se demander si la pauvreté est *un état ou un passage*, une situation ou un processus ? Par son caractère mouvant, la pauvreté donne

⁴⁰ Cf. K. Marx, in P.-J. Proudhon / K. Marx, *op. cit.*, p. 363.

l'impression d'être simplement un processus. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit aussi d'une structure, même si les personnes qui la composent ne sont pas les mêmes⁴¹.

En deuxième lieu, il s'agit de se demander si l'on définit les pauvres comme une classe sociale compacte ou comme des assistés hétérogènes ? La pauvreté se caractérise-t-elle par des éléments économiques objectifs ou par des traits sociaux relatifs ? De toute évidence, cela dépend des critères retenus pour caractériser une classe : critères économiques (situations assez semblables), critères sociaux (parcours de vie souvent différents), critères politiques (conscience politique plutôt fragile),... Nous pouvons dire que les pauvres se trouvent dans une situation de *disqualification sociale commune*, mais avec des *grandes diversifications individuelles*. Ce qui en fait une catégorie sociale spéciale.

Enfin, le dernier questionnement est le suivant : quelles sont *les couches sociales les plus touchées* par la pauvreté ? Il semble que les jeunes, les personnes avec un faible niveau de formation, les familles monoparentales et les individus issus des minorités ethniques, ou de l'immigration, soient les plus exposés à l'exclusion et à la misère. Nos réflexions sur la situation européenne exploreront ces cas.

3. Les causes

De nombreux aspects des causes de la pauvreté, ou de l'exclusion, ont été déjà évoqués dans les sections précédentes.

⁴¹ Thomas parle de la désocialisation, comme état et comme processus. La désocialisation est définie de la manière suivante : « raréfaction des réseaux de sociabilité proches associés à la participation aux groupes primaires (famille, voisinage, groupe professionnel) et plus lointains associés aux groupes secondaires (associations, partis politiques, religion, vote, etc.) ». H. Thomas, *op. cit.*, pp. 2-3.

Toutefois, les causes profondes n'ont pas été suffisamment mises en évidence⁴².

D'une manière schématique, deux grandes orientations se dégagent concernant les origines et la persistance de l'exclusion : les *causes collectives* et macro-économiques⁴³ ; les *raisons individuelles* et micro-sociologiques. A cet égard, on constate que les Européens hésitent entre les facteurs venant du système et ceux qui sont imputés aux parcours individuels⁴⁴. L'hypothèse sociologique suivante mérite réflexion : serait-ce une erreur de voir l'exclusion comme une question individuelle⁴⁵ ?

Il est encore important de signaler les *dimensions dynamiques et diachroniques* de l'exclusion. Dans ce cadre, la typologie étiologique de Thomas mérite d'être citée⁴⁶. L'auteure distingue l'approche statique verticale (revenu) et horizontale (cumul des facteurs) par rapport à l'approche dynamique. Cette dernière se manifeste soit par glissement progressif, soit par reproduction (pauvreté héritée). La perpétuation de la situation d'exclusion, génération après génération, est une hypothèse de travail à prendre sérieusement en considération quand sont traitées les causes de la pauvreté.

⁴² C'est notamment le cas des documents de l'UE examinés par la suite. A-t-on 'peur' de discuter de la nature même du système économique ? C'est fort possible. Toutefois, de nombreux auteurs se distancient et proposent des études sur la liaison entre la nature du système et la réalité de l'exclusion. Le texte de F. Schultheis dans ce volume s'engage dans cette direction, en pointant son analyse vers le nouvel esprit du capitalisme.

⁴³ Dans ces catégories, il ne faut pas oublier de mentionner les causes liées à la guerre ou aux catastrophes naturelles, même si elles ne jouent pas un rôle majeur dans la plupart des pays de l'Europe d'aujourd'hui.

⁴⁴ Cette question de l'opinion publique européenne par rapport à la pauvreté sera traitée par la suite, en se référant aux études des Eurobaromètres.

⁴⁵ Voir C. Frégné, *op. cit.*, p. 65 ; l'auteur rejette l'hypothèse en affirmant qu'« une inadéquation de la personne est un phénomène irréductiblement social ».

⁴⁶ H. Thomas, *op. cit.*, ch. 2.

4. Les solutions

Il est fréquent de croire, ou faire croire, que la pauvreté est une fatalité. Toutefois, cette perspective n'est pas partagée par tous et l'on considère qu'il est possible de traiter l'exclusion. Dans ce cas, des *choix politiques* s'imposent. Les sociétés européennes et l'UE doivent affronter un dilemme important, que nous avons choisi de qualifier d'*alternative de l'abbé Pierre* : faut-il combattre la pauvreté par la charité ou s'agit-il d'instaurer la justice sociale⁴⁷ ? La forme juridique que prend cette question est la suivante : doit-on promouvoir la pratique de l'assistance pour garantir l'ordre social ou faut-il appliquer les principes de solidarité et d'assurance pour prévenir l'exclusion ? La politique sociale européenne, est-elle un mélange délicat entre ces deux orientations ? Bien évidemment, nous reviendrons sur toutes ces questions par la suite.

Le débat sur *l'Etat providence* se trouve proche de ce questionnement. Le rôle de celui-ci est de prendre en charge les exclusions. Mais cette fonction n'est pas remplie de la même manière dans les différents pays (notamment de l'UE). Quels sont les principaux modèles et leurs caractéristiques (typologies, comparaisons, visions différentes de la pauvreté et des politiques d'inclusion) ? Quelles sont les évolutions récentes (crise de l'Etat-providence, Etat social actif)⁴⁸ ?

⁴⁷ Sur ce point, nous nous inspirons d'un commentaire de R. Barthes à propos de l'abbé Pierre (cité par H. Thomas, *op. cit.*, p. 1).

⁴⁸ A part l'étude initiale de G. Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990), voir les textes suivants : F.-X. Merrien, R. Parchet, A. Kernén, *L'Etat social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin, 2005 ; F.-X. Merrien, « Etat-providence et lutte contre l'exclusion », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, pp. 417-427 ; S. Paugam (dir.), *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*, Paris, La Documentation française, 1999 ; D. Gallie, S. Paugam (Eds), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; P. Vielle, P. Pochet, I. Cassiers (dir.), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*,

Face à ce type de choix cornéliens, il faut également établir *la part du dialogue social et de la lutte collective*. De nos jours, l'Europe officielle semble donner sa préférence au dialogue social, tandis que la deuxième possibilité est plutôt absente dans la réalité européenne actuelle. Il est nécessaire de reconnaître les gains sociaux obtenus par le conflit démocratique, la négociation et le dialogue social, surtout en période de haute conjoncture (comme lors des 'Trentes glorieuses'). Pourtant, il convient de se rappeler que le recul de la pauvreté ne s'est jamais produit, historiquement parlant, sans lutte politique et revendicative de la part des citoyens. La misère a régressé véritablement quand des femmes et des hommes ont lutté de manière organisée. L'action collective est une solution pour combattre la pauvreté.

Toutefois, est-il possible de mener une action collective efficace par les exclus ? En effet, *l'exclusion est non seulement économique, mais aussi politique*. Elle peut ainsi atteindre l'essence même de la citoyenneté⁴⁹. Certes, l'exclu peut continuer à participer normalement à la vie politique par le biais de l'assistance ou de l'assurance (il y a même des mouvements actifs en la matière). Cependant, il existe un danger évident de décrochage. L'exclu devient alors un citoyen de second ordre, ou il passe même dans la marginalité. Les phénomènes de la désocialisation et de la dépolitisation vont parfois de pair.

Jusqu'à présent, nous avons eu l'occasion de poser des questions conceptuelles et théoriques. Il est maintenant nécessaire de traiter plus concrètement de notre thématique. En effet, comme le signale Paugam à propos de la sociologie de la pauvreté, il s'agit d'étudier cette dernière comme « expérience vécue » et comme « élément de la conscience que les sociétés modernes ont d'elles-mêmes »⁵⁰. Ces éléments sont importants

Bruxelles, PIE-P. Lang, 2005. Sont ainsi définis les 'régimes' libéraux, conservateurs ou universalistes et les 'modèles' de régulation autocentrée, négociée et localisée.

⁴⁹ M.-C. Laval-Reviglio, « Pauvreté et citoyenneté politique », in D. Gros, S. Dion-Loye, *op. cit.*, pp. 245-272.

⁵⁰ S. Paugam, *op. cit.*, 2005, p. 223.

pour nous. *La pauvreté est un miroir qui permet de saisir, du moins partiellement, la nature d'une société* (en l'occurrence l'UE). Cette problématique peut être formulée ainsi : 'Dis moi comment tu gères (tu traites) tes pauvres ou tes étrangers et je te dirai quel genre de société tu as'. En somme, comment peut-on évaluer la situation européenne en matière d'exclusion ?

II) L'Union européenne et ses politiques sociales face aux exclusions

La lutte contre la pauvreté est un devoir moral pour toute société qui se veut civile⁵¹. Est-ce le cas de l'UE ? Certainement. Mais est-ce véritablement une priorité de l'Union et cette lutte est-elle efficace ? L'UE s'efforce de contrer l'exclusion sociale et la pauvreté. Néanmoins, elle ne peut pas imposer sa politique. Ainsi, les résultats ne sont pas garantis comme c'est le cas pour le Pacte de stabilité.

En examinant les aspects et les méthodes de l'Europe sociale, nous défendrons l'hypothèse que *les actions européennes face aux défis de l'exclusion sont insuffisantes*. Certes, l'UE n'est de loin pas l'unique responsable de la situation sociale du continent. Mais ses actions couvrent un vaste éventail allant de l'économique au social, du politique au juridique, de l'éducatif au culturel. L'Europe ne peut pas arrêter les divorces ou refaire les liens familiaux et intergénérationnels (raisons subjectives de l'exclusion), mais elle peut intervenir en matière d'emploi ou créer des services de proximité. En tout cas, elle a le devoir de lutter contre les diverses formes d'exclusion qui la guettent.

⁵¹ C. Marazzi, *op. cit.*

Réflexions générales

« Les pauvres, c'est un secteur en pleine croissance », s'exclamait le caricaturiste Chapatte lors de l'attribution du prix Nobel de la paix à Muhammad Yunus⁵². Cette affirmation s'applique surtout aux pays composant l'ancien Tiers-Monde. Mais pas seulement. Comme cela a été déjà évoqué, l'Europe, malgré son développement économique, n'a pas éliminé non plus la pauvreté et la précarité sur ses terres. La réalité de l'exclusion sociale, avec ses nombreux aspects, est bien présente dans les pays de l'UE. Les aspects quantitatifs et factuels font l'objet d'analyses détaillées dans les autres contributions de cet ouvrage⁵³. Pour notre part, nous proposons une évaluation d'ensemble de la politique officielle de l'UE en matière sociale et de lutte contre l'exclusion.

Comment analyser et évaluer les discours et les actions de l'Europe sociale ? Dans tous les textes fondamentaux et les actes concrets de l'UE, la volonté de garantir les droits sociaux fondamentaux des citoyens est constamment affirmée. Ainsi, par exemple, la fameuse stratégie de Lisbonne révisée, actuellement centrée sur l'emploi et la croissance, veut *marier une économie de connaissance compétitive avec un modèle social efficace*.

⁵² Cf., *Le Temps*, 14-15 octobre 2006, p. 1.

⁵³ En outre, durant le Module d'enseignement interdisciplinaire, un atelier animé par I. Macculi a également traité ces questions (Groupe de travail : « Pauvreté et précarité en Europe »). Pour aller plus loin dans ces domaines, consulter, entre autres, les études suivantes : M. Barnes et al., *Poverty and social exclusion in Europe*, Cheltenham, E. Elgar, 2002 ; M. Roche, R. van Berkel (Eds), *European Citizenship and Social Exclusion*, Aldershot, Ashgate, 1998 ; P. Littlewood (Ed.), *op.cit.* ; Ph. Icard, « Splendeur et misère de l'UE. La communautarisation de la pauvreté », in D. Gros, S. Dion-Loye, *op. cit.*, pp. 285-307 ; M. Heikkila, S. Kuivalainen, *Utiliser les aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : examen comparatif des opportunités et des problèmes. Rapport européen de synthèse*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2002 (Tendances de la cohésion sociale, n° 3).

Pourtant, pour aller plus loin dans la réflexion, nous devons nous poser quelques questions supplémentaires à propos de l'Europe sociale : 1°) S'agit-il d'une ambition réalisable ? Et dans ce cas, comment l'UE s'y prend-elle pour arriver à ses fins ? 2°) La politique sociale et la lutte contre les exclusions sont-elles de simples alibis afin de mieux accompagner et 'vendre' le projet économique d'intégration ?

La position de l'UE se veut proche de la première hypothèse : l'UE semble entreprendre beaucoup d'actions en matière sociale. Pour s'en convaincre voici quelques dimensions/exemples des politiques sociales européennes⁵⁴ : l'agenda social ; les politiques communautaires de l'emploi (SEE : stratégie européenne pour l'emploi) ; le dialogue social et la participation des travailleurs ; la santé, l'hygiène et la sécurité au travail ; l'égalité homme-femme ; la protection sociale ; les actions pour les groupes cibles comme les handicapés et les personnes âgées ; la lutte contre la pauvreté ; la politique contre les discriminations ; le FSE (Fonds social européen) ou le FEDER (Fonds européen de développement régional) ; initiatives communautaires comme EQUAL⁵⁵.

Mais l'Europe en construction 'fait-elle bien' ? Il y a en effet une *contradiction fondamentale* dans la logique du système : *d'un côté, le besoin d'être compétitif, ce qui crée des « vulnérables » ; de l'autre, la nécessité de prendre en charge les faibles que le système produit*. Etant donné que l'on ne remet pas en cause la création des « vulnérables », il ne reste qu'à les gérer. C'est la tâche des politiques sociales européennes. Un bon aperçu des réflexions et des programmes d'action de l'UE se

⁵⁴ Cf. le site de l'UE, Commission, DG emploi, affaires sociales et égalité des chances (http://europa.eu.int/comm/employment_social).

⁵⁵ Ajoutons à cette liste le FEM (Fonds européen d'ajustement à la mondialisation). Celui-ci correspond à une initiative du président de la Commission, J. Barroso, dans le but d'aider la réinsertion des travailleurs licenciés pour cause de globalisation. L'enveloppe budgétaire annuelle se situe à un demi milliard d'euros (*Agenda social*, juillet 2006, p. 21), à peine le vingtième du FSE.

trouve dans l'Agenda social de la Commission⁵⁶. Comment interpréter ce texte : convaincant, réaliste ou insuffisant face aux questions de la pauvreté et de l'exclusion ? Certes, la 'langue de bois' domine cette contribution, avec l'éloge du modèle social européen, sa valeur ajoutée, les succès du précédent Agenda social. Toutefois, on y trouve aussi des éléments critiques : le chiffre de 68 millions d'Européens confrontés au risque de pauvreté est jugé inacceptable et le chemin à parcourir, pour gagner les batailles de l'emploi ou de l'égalité des chances, est estimé comme étant encore long.

Une politique sociale comme simple alibi d'une Europe économique n'est pas une hypothèse à exclure. La communication de la Commission, qui accompagne l'Agenda social, procure quelques indices qui vont dans ce sens. Ainsi, par exemple, il y est écrit : « L'Europe a besoin de travailleurs actifs plus nombreux et travaillant de manière plus productive ». Il est pour le moins étonnant de trouver de telles affirmations au sein d'un texte qui doit défendre la dimension sociale de l'Europe. *Finalement, le but est-il un emploi de qualité ou simplement l'employabilité ?*

Nous estimons que les politiques sociales européennes se trouvent en contradiction quasi permanente avec les objectifs économiques de l'Union. La politique envers les jeunes (particulièrement touchés par la question de l'emploi) en est un autre exemple. Affirmer qu'il s'agit de moderniser les systèmes de protection sociale et d'accroître la flexibilité des marchés du travail ne semble pas très cohérent⁵⁷. La politique d'égalité entre femmes et hommes souffre de contradictions du même style. Ainsi, on cherche à concilier travail et vie familiale des femmes afin de créer une économie plus flexible⁵⁸.

⁵⁶ Commission européenne (Emploi et affaires sociales), *L'Agenda social 2005-2010*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005.

⁵⁷ Communication de la Commission au Conseil, *Les politiques de la Jeunesse*, SEC (2005) 693, Bruxelles, 30.05.2005, p. 5.

⁵⁸ Communication de la Commission, *Une feuille de route pour l'égalité entre*

Il est également indispensable de se poser la question des moyens pour arriver à faire une politique sociale européenne. L'Agenda social définit quatre principaux instruments : la législation communautaire, le dialogue social entre partenaires au niveau européen, le financement subsidiaire des projets concrets dans les pays membres et la Méthode ouverte de coordination (MOC). Nous ne pouvons pas examiner tous ces moyens d'action, seule la MOC, instrument plus récent et moins connu du public, sera commentée.

Jugée indispensable pour mettre en place les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, cette méthode est définie en 5 points : convenir d'objectifs communs pour l'Union ; établir des indicateurs communs pour permettre la comparaison des mesures et des bonnes pratiques ; élaborer les stratégies nationales (ou régionales) et les plans d'action nationaux (PAN) ; publier des rapports analysant et évaluant les PAN ; établir un plan d'action communautaire pour promouvoir la coopération et l'échange transnational⁵⁹. Les principes clés qui président la MOC sont la subsidiarité, la convergence, l'apprentissage mutuel, l'approche intégrée et la gestion par objectifs⁶⁰. En bref, *la MOC cherche la réalisation des objectifs communs à travers les synergies* des diverses pratiques nationales. C'est une européanisation par osmose permanente, dans les limites imposées par le principe de subsidiarité⁶¹.

Un exemple concret de cette démarche est contenu dans le volumineux Rapport de la Commission sur l'inclusion sociale⁶².

les femmes et les hommes. 2006-2010, SEC (2006) 275, Bruxelles, 01.03.2006, p. 5.

⁵⁹ Cf. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion

⁶⁰ Cf. http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy

⁶¹ Pour une analyse plus approfondie sur la MOC et le domaine social, cf. C. de la Porte, Ph. Pochet, *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, P. Lang, 2003.

⁶² Commission européenne (Emploi et affaires sociales), *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

Nous y observons une grande richesse d'expériences, mais aussi une certaine confusion sur les lignes générales à suivre. L'apprentissage mutuel est certes un atout considérable, mais *les meilleures pratiques ne sont ni automatiquement applicables ni obligatoirement exportables*⁶³. En somme, l'interrogation à laquelle il s'agit de répondre est la suivante : la MOC constitue-t-elle la bonne voie pour lutter contre la pauvreté ? Nous avons le sentiment qu'une grande énergie est dépensée pour des résultats aléatoires et incertains. Toutefois, le problème vient moins de la méthode que du contexte général. La lutte européenne contre la pauvreté et pour l'emploi pourrait s'améliorer si l'UE exigeait des résultats (comme pour le Pacte de stabilité). En effet, la MOC pourrait avoir toute sa place *si l'on renversait le dogme actuel* : au lieu de viser un marché prospère, puis un modèle social consistant, il s'agirait de *construire une politique sociale solide comme préalable à une économie florissante*⁶⁴. Comme

⁶³ Par exemple, faut-il expérimenter ailleurs le modèle de la 'flexicurity' scandinave, cette solidarité compétitive qui marierait la sécurité sociale et la flexibilité du marché ? Certains experts pensent que cela est possible, y compris à l'Est du continent : A. Nesporova et S. Cazes, *Flexicurity : A Relevant Approach for Eastern Europe*, Genève, Bureau International du Travail, 2006. D'autres commentateurs sont sceptiques : « The European Union is urging its members to follow the 'flexicurity' model.... But Denmark's approach has evolved over decades and cannot easily be copied » (« In the shadow of prosperity », *The Economist*, January 20th 2007, p. 31). Pour l'analyse officielle de l'UE, voir le chapitre II, in European Commission (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), *Employment in Europe 2006*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community, 2006. Voir aussi in *Agenda Social*, mars 2006, pp. 15-20.

⁶⁴ Sur ce point, nous sommes en présence d'un immense débat théorique : le modèle social précède-t-il ou suit-il le développement économique ? Cette discussion en recoupe une autre : la confiance et le capital social sont-ils la conséquence ou la cause du développement économique ? Les travaux de R. Putnam (*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993), F. Fukuyama (*Trust: The Social*

ce paradigme n'est pas actuellement dominant⁶⁵, la MOC risque de se limiter à une série de bonnes intentions.

Il apparaît donc que *l'Europe sociale n'est pas suffisamment armée pour faire face aux exclusions*⁶⁶. Certes, le droit social européen a longtemps édicté des normes élevées en matière sociale, sans pour autant chercher l'harmonisation juridique. Quant à la tendance actuelle, elle serait plutôt vers un minimum de règles sociales. En effet, la lente gestation de la dimension sociale européenne (sécurité sociale, égalité hommes-femmes, fonds de cohésion,...), semble exister pour garantir, avant tout, le fonctionnement de l'économie. Prenons l'exemple de la libre circulation des personnes. Il est clair que ce principe ne s'applique pas aux plus pauvres. Pour matérialiser ce droit et s'installer effectivement dans un autre pays européen, il faut avoir un travail ou un revenu suffisant. Le paradoxe mérite d'être souligné : les démunis sont des '*exclus de l'intégration*' européenne.

Virtues and the Creation of Prosperity, New York, Free Press, 1995) et A. Peyrefitte (*La société de confiance*, Paris, Odile Jacob, 1995) semblent clairement indiquer l'importance initiale des liens sociaux de confiance sur la réalisation du bien-être matériel.

⁶⁵ « Une majorité des leaders européens aujourd'hui partage plutôt le paradigme du marché corrigé par le social qu'un paradigme du marché englobé (*embedded*) dans le social » (in F.-X. Merrien, R. Parchet, A. Kernén, *op. cit.*, p. 363).

⁶⁶ La crise de la dimension sociale de l'UE n'a pas échappé aux observateurs attentifs de la question. Ainsi, G. Spyropoulos, ancien directeur du BIT, signale le rétrécissement du droit social et de son rôle protecteur (cf., entre autres, son article « L'avenir incertain du modèle social européen dans une Europe élargie », *Droit social*, 2005, n° 6, pp. 603-605). Il devient de plus en plus évident que nous passons de l'universalité des droits sociaux à leur 'individualisation'. En outre, il est important de suivre le débat sur le sujet sensible de la sécurité sociale. A ce propos, voir divers travaux de P.-Y. Greber, comme « La sécurité sociale en Europe de l'Ouest : quatre questions », in *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 24/2000, pp. 17-35.

On trouve une situation analogue avec les normes internationales face à la globalisation de l'économie. De toute évidence, elles ne semblent pas suffisantes dans le combat contre l'exclusion sociale. Même si le pauvre n'est pas une catégorie juridique, les textes internationaux garantissent ses droits économiques (nourriture, vêtements, logement,...). Le problème est la non application des normes, ainsi que la distance entre le droit et la réalité. « Le droit à la vie n'intègre pas pour le moment le droit aux conditions nécessaires pour vivre »⁶⁷ !

La dernière observation générale de cette partie est relative au rôle de redistribution des richesses que l'UE pourrait jouer. Autrement dit, l'Europe est-elle un Etat-providence et l'Europe sociale est-elle l'équivalent de cet Etat-providence européen⁶⁸ ? La question est tout aussi importante que difficile. L'hypothèse défendue ici est la suivante : avec ses fonds structurels ou régionaux, ses politiques coordonnées, sa MOC et ses programmes spécifiques, *l'UE joue un rôle faible mais réel de redistribution*. A part ce travail subsidiaire, l'Europe crée un élan, en promulguant les politiques considérées comme les meilleures. L'UE est certes faiblement redistributive, mais elle dispose de leviers puissants pour influencer indirectement les politiques sociales nationales.

Toutefois, il est nécessaire de souligner que cette situation n'est pas à la hauteur des défis. Globalement, il nous semble que l'Europe sociale joue *un rôle plus régulateur que distributif*. En ce sens, le social se met au service du marché et non l'inverse. L'Europe ne peut garantir un revenu minimum à ses citoyens, encore moins une allocation universelle. Même les acquis sociaux

⁶⁷ M. Chemillier-Gendreau, « Le cadre international et européen », in D. Gros, S. Dion-Loye, *op. cit.*, p. 152. Voir encore : L. Picard, « Les normes internationales du travail : un outil juridique contre la pauvreté ? », in D. Gros, S. Dion-Loye, *op. cit.*, pp. 161-176 ; J. Estivill, *Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Concepts et stratégies*, Genève, Bureau International du Travail, 2005.

⁶⁸ Sur la question, consulter l'ouvrage de D. Fouarge, *Poverty and the Economic Case for Redistribution in Europe*, Cheltenham, E. Elgar, 2004.

sont actuellement remis en question : « Certes, le principe de solidarité, notamment dans le cadre de la cohésion économique et sociale, s'applique [...] Cette solidarité demeure bien insuffisante pour endiguer la montée de la pauvreté et de l'exclusion. Ce faisant, les institutions européennes, conscientes du sentiment anti-européen que leurs politiques font naître, ont mis en place des mesures d'urgence, qui restent néanmoins inappropriées en raison de l'ampleur du défi à relever »⁶⁹.

Domaines particuliers

Rappelons qu'il existe plusieurs sortes d'exclusion : économique, politique, sociale, scolaire, psychologique, physique ou mentale (handicap), identitaire, culturelle,... Dans cette section seront exposés un certain nombre d'aspects, notamment la problématique des jeunes dans les quartiers difficiles, le rôle de l'éducation, les cas des familles monoparentales et des minorités ethniques⁷⁰.

La situation préoccupante de *la jeunesse* face à l'exclusion, au chômage⁷¹, ou encore face au défi de la formation, interpelle les politiques des Etats membres et de l'UE. Nous sommes devant plusieurs demandes importantes : Quelles sont les conséquences à long terme de l'exclusion des enfants et comment peut-on les protéger ? La violence des jeunes, surtout dans les quartiers défavorisés, est-elle gérable ? Que nous disent les exemples concrets sur le terrain ? Quelles politiques (projets, mesures au niveau local ou central, synergies) faut-il suivre ? Les mesures prônées par la Commission européenne sont-elles adéquates et réalistes ? La MOC fonctionne-t-elle en la matière ?

⁶⁹ Ph. Icard, *op. cit.*, p. 292.

⁷⁰ Lors de ce Module deux groupes de travail ont traité de ces questions : « L'Europe sociale face aux exclusions » (animé par A. Biava et I. Raducu) ; « L'Europe et les minorités ethno-culturelles » (sous la responsabilité de S. Guindani).

⁷¹ Voir aussi l'étude de F. Schultheis dans ce volume.

Nous devons partir du constat que les enfants et les jeunes constituent une catégorie sociale dépendante par définition. Par ailleurs, de nos jours, leur âge d'entrée dans l'indépendance semble être toujours plus retardé⁷². Si la majorité des jeunes trouve sa place dans la société, une partie importante (surtout ceux sans bagage éducatif solide) rejoint le monde du chômage et de la précarité. Dans un environnement de plus en plus compétitif, l'insertion sociale devient de plus en plus incertaine. L'UE est absolument consciente de *la gravité de la situation*. « L'insertion sur le marché du travail est difficile pour les jeunes, qui affichent un taux de chômage plus de deux fois supérieur aux taux globaux européens (17,9% pour les moins de 25 ans contre 7,7% pour les 25 ans et plus). En outre, les jeunes sont particulièrement exposés à la pauvreté, qui touche 19% des 16 à 24 ans, contre 12% de la population âgée entre 25 et 64 ans »⁷³. L'UE propose un « pacte européen pour la jeunesse » avec des volets économiques et éducationnels⁷⁴. Même si les intentions sont louables (entre autres sur la mobilité et la citoyenneté active), les remèdes semblent insuffisants. Ainsi, on peut se demander si la MOC et le modèle de la flexicurité sont les meilleures solutions à proposer⁷⁵ ? *Socialiser les jeunes au modèle de l'employabilité, est-ce vraiment le meilleur choix que l'Europe peut offrir à ses futurs citoyens ?*

Pour ce qui est du problème posé par *l'attitude violente des jeunes des quartiers* et leur comportement souvent anti-social, il est important de les écouter, de les respecter et de leur trouver un emploi, au lieu de « nettoyer » les quartiers. Face aux ruptures, il s'agit de créer de ponts, bâtir sur le long terme, avoir des alternatives économiques. Sans négliger les micro-projets des ONGs et les rapports horizontaux, il est nécessaire d'avoir une politique globale coordonnée, tout en prenant en considération la

⁷² O. Galland, « Les jeunes et l'exclusion », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, pp. 183-192.

⁷³ Communication de la Commission au Conseil, *op. cit.*, SEC (2005) 693, p. 3.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 4 ss.

⁷⁵ In *Agenda social*, juillet 2006, pp. 7-8.

représentation des jeunes et de leurs groupes. Il faut donc du dialogue, pas seulement de la communication. L'obligation de rester attentifs au contexte politique, comme la montée de l'extrême droite et du populisme, est un autre point fondamental. La délinquance (question d'individus ou de société ?) n'est pas un sujet facile. Dès lors, *il convient d'éviter les réponses faciles*, comme la répression⁷⁶.

Le lien entre *éducation, formation, école* et lutte contre l'exclusion est une autre dimension essentielle de notre thématique. L'école précède-t-elle ou suit-elle la pauvreté ? Existe-t-il des modèles scolaires capables de rompre le cercle vicieux 'exclusion sociale / exclusion scolaire' et lesquels (l'école républicaine française, le paradigme anglais lié au « marché », le modèle allemand de la formation professionnelle,...) ? Quant à l'Europe en construction, doit-elle avoir une politique spécifique sur la question de l'école afin de réaliser la stratégie de Lisbonne et lutter contre les exclusions ?

Nous partons de l'hypothèse qu'un mauvais niveau d'éducation produit certainement de la précarité et du chômage, mais surtout que les inégalités et les exclusions sociales produisent des mauvais élèves qui perpétuent l'exclusion sociale. Dans ce cas, il convient de ne pas trop accuser l'école puisque l'essentiel est ailleurs. Ainsi, l'idée selon laquelle 'la société est injuste et l'école n'y est pour rien' doit être nuancée. L'exclusion scolaire n'est pas une simple photocopie de l'exclusion sociale. Autrement dit, *les 'rapports de production' (marché) et les 'rapports de reproduction' (école) entretiennent des liens dialectiques complexes*⁷⁷. Il est certain que les capitaux

⁷⁶ Sur les points développés dans ce paragraphe, cf., P. Soto Hardiman, F. Lapeyre, *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés : approches politiques dans six villes d'Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004 (Tendances de la cohésion sociale, n° 9). Consulter également l'ouvrage de F. Dubet, D. Lapeyronnie, *Les quartiers de l'exil*, Paris, Seuil, 2000 et celui plus récent de L. Wacquant, *Parias urbains. Ghetos, banlieues, Etat*, Paris, La Découverte, 2006.

⁷⁷ Sur ces points, cf., F. Dubet, *op. cit.*, 2000. Nous pouvons également

culturels et humains provenant de l'éducation sont inégalement repartis. L'école semble de moins en moins capable de mieux les redistribuer. En outre, le système scolaire apparaît de moins en moins apte à garantir l'égalité des chances ou à être agent de socialisation et de civilité. Finalement, si la tendance actuelle perdure, l'école pourrait devenir 'une machine à exclure'.

De toute évidence, les pays membres et l'UE ne paraissent pas en mesure d'inverser cette tendance. Dans les Etats, les problèmes sont similaires mais les contextes socio-politiques exercent des influences différentes. Ainsi, la France du paradigme durkheimien de solidarité et de l'école de la République, est aussi le pays des ghettos scolaires et des grandes Ecoles élitistes. Le Royaume-Uni prône le paradigme libéral de l'école ouverte à tous mais, en réalité, le système privilégie la sélection précoce et les écoles privées. Le résultat, dans les deux cas, est la *création de personnes défavorisées* (il y a de gagnants et de perdants)⁷⁸.

L'Europe peut-elle faire autre chose contre cette situation ou, au contraire, accentue-t-elle davantage les inégalités et les exclusions scolaires ? En effet, au niveau de l'UE, la situation est très paradoxale. A priori, l'UE n'a pas de compétences directes en matière d'éducation et encore moins la possibilité de dicter un système éducatif aux pays membres. Toutefois, la réalité est bien différente. Les responsables politiques européens ont saisi *l'importance capitale de l'éducation et de la formation*. L'école est un investissement productif à terme : développement du capital humain, renforcement de l'économie de la connaissance (un des buts de la stratégie de Lisbonne). Les sommes importantes consacrées à la recherche européenne (programmes-cadres), l'échange d'étudiants ou la promotion du multilinguisme sont d'autres preuves concrètes de la volonté européenne d'agir en matière éducative⁷⁹. Nous constatons cependant un problème

consulter J.-P. Terrail, *Ecole. L'enjeu démocratique*, Paris, La Dispute, 2004 et G. Felouzis, F. Liot, J. Perroton, *L'Apartheid scolaire*, Paris, Seuil, 2005.

⁷⁸ Voir D. Zay (dir.), *Prévenir l'exclusion scolaire et sociale des jeunes : une approche franco-britannique*, Paris, PUF, 2005.

⁷⁹ Commission Européenne, *Histoire de la coopération européenne dans le*

par rapport à cette thématique, c'est-à-dire la corrélation entre niveau d'éducation et force de l'exclusion. En encourageant fortement les meilleures pratiques et les pôles d'excellence, l'UE ne produit-elle pas de l'exclusion ? Il y a un danger évident : les politiques européennes participent à la création d'un nouvel ordre éducatif lié aux impératifs du marché. En suivant la philosophie de l'OCDE, les financements de l'UE semblent privilégier *une école de la rentabilité* plutôt qu'une politique scolaire de cohésion⁸⁰.

Il est également utile de mettre en avant un certain nombre de réflexions sur les personnes et les ménages les plus menacés par l'exclusion, la pauvreté, la 'pauvreté travailleuse' ou la précarité⁸¹. Il ne fait pas de doute que *les femmes* représentent l'un des groupes à risque. Sur la thématique capitale de l'égalité hommes-femmes, l'Europe sociale a permis des progrès importants mais peut-être pas suffisants pour combler les multiples aspects de discrimination (directe et indirecte) entre les sexes⁸². Les documents officiels et les indicateurs des rapports de

domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit : un exemple, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006 (étude menée par L. Pépin).

⁸⁰ S. Klasen, *L'exclusion sociale, les enfants et l'éducation : concepts et mesures*, 1998, p. 11 (document électronique : www.oecd.org/dataoecd/19/14/1855909.pdf).

⁸¹ Nous ne traitons pas ici les aspects quantitatifs mais plutôt qualitatifs de la thématique. Toutefois, il est à noter que le taux de risque de pauvreté pour un salarié tchèque ou danois est de 1% tandis que ce taux est autour de 60% pour le chômeur irlandais ou maltais (*Statistiques en bref*, 5/2005, p. 9). Les chômeurs sont donc des personnes particulièrement vulnérables, surtout ceux qui se trouvent en 'fin des droits' (expression si absurde pour nos Etats de droit).

⁸² Voir, entre autres, S. Mazey, « L'Union européenne et les droits des femmes », in R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2002, pp. 405-432. Notons, par ailleurs, que si l'Europe social semble en panne sur ce domaine, les femmes le font savoir : récemment, elles sont bien moins pro-européennes (D. Reynié, « L'opinion

la Commission⁸³ sont assez clairs : la bataille de l'égalité hommes-femmes n'est absolument pas gagnée. Dans ce cadre, on ne peut passer sous silence l'exemple le plus évident, à savoir *les familles monoparentales* (dont l'immense majorité a comme chef de ménage une femme). « [...] Lone parents face a high risk of poverty compared with other households [...] It is clear that lone mothers with dependant children [...] are more likely to be living in poor households than any other family type »⁸⁴. Même si les situations peuvent varier d'un pays à l'autre⁸⁵, la corrélation entre pauvreté et genre est très forte dans ces familles.

Du point de vue de l'exclusion, d'autres catégories sociales sont particulièrement intéressantes à analyser dans les pays européens. A ce sujet, mentionnons *les groupes issus de l'immigration et les minorités ethniques*⁸⁶ ou *linguistiques*⁸⁷. Il

européenne : esquisse d'une sociographie », in D. Reynié (dir.), *Les Européens en 2004*, Paris, O. Jacob, 2004, pp. 71-72).

⁸³ A part la *feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, déjà mentionnée, cf. aussi le *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes*, édité chaque année par la Commission européenne. Celui de 2006 mentionne que les disparités entre sexes continuent dans la plupart des domaines, comme les écarts salariaux (15% de moins pour les femmes). Il est encore important de se référer à d'autres études : European Commission, *Reconciliation of work and private life*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2005 et surtout European Commission, *Gender inequalities in the risks of poverty and social exclusion for disadvantaged groups in thirty European countries*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

⁸⁴ J. Millar, « Lone parenthood », in M. Barnes et al., *op. cit.*, p. 93. Cette recherche se base sur un panel européen des ménages et concerne six pays. Voir aussi U. Gerhard, T. Knijn, A. Weckwert (eds), *Working Mothers in Europe*, Cheltenham, E. Elgar, 2005.

⁸⁵ Ainsi, dans les pays du Sud de l'Europe la monoparentalité peut souvent provenir du veuvage et moins des divorces, comme pour les régions du Nord du continent (J. Millar, *op. cit.*, p. 84).

⁸⁶ Voir le texte de L. Arnaud dans ce volume ainsi que l'ouvrage qu'il a

est évident que l'UE, dans ses principes et dans ses pratiques, lutte contre les discriminations et promeut la diversité⁸⁸. Encore une fois, la complexité de la situation dans le partage des compétences (et des responsabilités), entre l'UE et les Etats, ne permet pas de 'voir clair'. Cependant, comme dans d'autres domaines déjà examinés, le décalage entre les politiques des institutions et la réalité sur le terrain reste assez conséquent.

Les ambiguïtés de la politique de l'immigration de l'UE sont un bon exemple de ce décalage⁸⁹. Le passage des modèles nationaux différenciés vers un système européen se fait d'une manière progressive et aléatoire. Ainsi, certains Etats membres favorisent la dimension politico-juridique, d'autres avantagent

dirigé : *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005.

⁸⁷ Sur ces questions, c'est le Conseil de l'Europe qui joue un rôle plus important que l'UE. Notons sa *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* (Série des traités européens - n° 148, 5.XI.1992), sa *Recommandation 1201/1993 de l'Assemblée parlementaire relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales* et sa *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (Série des traités européens - n° 157, 1.II.1995). Ces textes, non ratifiés par toutes les pays, constituent une base juridique pour la protection des minorités. Ils contribuent ainsi à la défense des langues minoritaires (une richesse pour l'Europe) et à la protection des identités régionales ainsi que de leur passé ou de leur mémoire.

⁸⁸ A cet égard, un exemple très concret est donné par les efforts de l'UE de traiter au mieux la question des Rom, la plus grande communauté ethnique minoritaire européenne. Sur cette minorité sans territoire de plus de dix millions, dépassant la population de plusieurs Etats membres, cf. Commission européenne, *La situation des Rom dans une Union européenne élargie*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

⁸⁹ Nous avons eu l'occasion de traiter le sujet lors d'un Module d'enseignement interdisciplinaire précédent : M. Aligisakis (dir.), *L'Europe face à l'Autre. Politiques migratoires et intégration européenne*, Genève, Euryopa, 2003.

l'aspect identitaire-culturel et, enfin, quelques uns privilégient l'intégration économique⁹⁰. De son côté, l'UE définit sa politique à la suite des tractations entre les experts et les lobbies associatifs ou encore selon la conjoncture⁹¹. Dans ce cadre, il n'y a pas de véritable politique pour l'intégration/inclusion de l'étranger dans l'Europe en construction.

Dans certains domaines de la politique de l'immigration de l'UE, la situation est extrêmement délicate, comme le démontre *la gestion du problème des requérants d'asile*. A ce sujet, la construction européenne découvre ses limites en matière d'intégration de l'Autre. Les réflexions critiques de Caloz-Tschopp⁹² envers les politiques européennes d'asile ne manquent pas d'arguments. L'auteure met en exergue les dérives sécuritaires de Schengen et l'abandon des droits démocratiques aux portes des camps pour requérants. Sans aller jusqu'au point de parler d'une Europe-Apartheid, elles évoque ces « hommes jetables », ces « humains superflus » qui sont un défi pour la civilisation européenne. Il n'est pas tenable de faire l'éloge de la mobilité (2006 a été déclarée Année européenne de mobilité) et prôner la fermeture des frontières pour l'immigration ou confiner les requérants dans des camps. Ces politiques, quelque peu schizophrènes, s'opposent à une Europe de partage, d'intégration et d'inclusion. Mais pour cela il est nécessaire de se lancer dans un véritable débat sur la nature de la citoyenneté européenne et la gestion du Nous face à l'Autre⁹³. En ce sens,

⁹⁰ H. Entzinger, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », in L. Arnaud, *op. cit.*, pp. 25-45.

⁹¹ Ainsi, 'l'effet Haider' a joué un rôle important pour l'adoption de la 'Race directive' en 2000, comme le démontrent A. Geddes et V. Giraudon, « La construction d'un paradigme européen de lutte contre les discriminations ethniques à partir de modèles nationaux contrastés : une comparaison franco-britannique », in L. Arnaud, *op. cit.*, pp. 67-86.

⁹² M.-C. Caloz-Tschopp, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute, 2004.

⁹³ Un atelier de ce Module (sous la conduite de Sylvie Ramel) a tenté une telle démarche, en traitant le thème « L'UE, les Balkans Occidentaux et la Turquie :

dépasser les ‘dangers huntingtoniens’ (le choc des civilisations), nous oblige à réfléchir à une éventuelle identité post-nationale⁹⁴.

Nous voulons conclure cette section en soulignant à quel point il est impossible de prétendre à une construction sociétale européenne ou à un lien social européen, sans avoir un Etat social européen et sans une politique commune d’intégration de l’Autre. Mais les responsables politiques envisageant une telle construction ne semblent pas être nombreux. Est-ce aussi le cas de l’opinion publique et de la société civile ?

Opinion publique et acteurs sociaux

En effet, que pense la population européenne lors qu’elle est sondée sur les questions de l’exclusion sociale et de la pauvreté ? Comment juge-t-elle les politiques de l’UE dans ce domaine ? Que font les acteurs sociaux, notamment le mouvement syndical, face à la misère et que peut-on attendre de leurs actions ? Voici quelques questionnements importants que nous allons développer dans cette section⁹⁵.

1. Opinion publique

Il existe un certain nombre d’enquêtes européennes, réalisées ces dernières années, sur les thématiques évoquées jusqu’à présent⁹⁶. Ces sondages permettent de saisir les

constructions identitaires de l’Autre et processus d’exclusion-inclusion ».

⁹⁴ Est-il possible d’affirmer, comme le fait J.-M. Ferry, que « l’Union européenne est le signe d’une orientation postnationale de la citoyenneté » (*La question de l’Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 15) ? La question mérite d’être posée même si on peut douter de la matérialité de cette affirmation.

⁹⁵ Lors du Module d’enseignement interdisciplinaire, un atelier, dirigé par M. de Bellet, a traité la problématique : « Sociétés civiles et opinions publiques européennes : quelle lutte contre les exclusions ? ».

⁹⁶ Se reporter aux études suivantes : Direction Générale Presse et

perceptions des Européens sur la pauvreté et la précarité. Nous commenterons brièvement les tendances qui ressortent de ces travaux.

Tout d'abord, il faut souligner la différence entre *pauvreté objective* (statistiquement définie par les autorités) et *pauvreté subjective* (quand les gens considèrent ne pas avoir les ressources qu'ils jugent absolument nécessaires). Dans presque tous les pays, la pauvreté subjective dépasse la pauvreté objective⁹⁷. Mais dans les pays du Sud de l'Europe (Portugal, Grèce, Italie) la pauvreté perçue est deux à trois fois supérieure par rapport à celle calculée par les statistiques. En somme, au Sud on se dit plus démuné que ce que l'on est réellement. En revanche, dans certains pays du Nord, on cache sa difficulté à joindre les deux bouts. C'est particulièrement le cas en Allemagne (mais seulement dans les Lander de l'Ouest), dont les indigents semblent avoir intériorisé ce comportement de « pauvreté honteuse »⁹⁸.

Il est également important de relever les tendances qui se dessinent sur les causes de la précarité et de l'exclusion. Globalement, *les Européens pensent que ce sont surtout les raisons d'ordre social qui amènent la misère* (53%), tandis que les causes individuelles jouent un rôle moindre (35%)⁹⁹. Pour les Allemands de l'Est, l'injustice est la cause première de la

Communication de la Commission européenne, *Précarité et intégrations sociales*, Bruxelles, octobre 2002 (rapport rédigé par D. Gallie et S. Paugam sur la base de l'Eurobaromètre 56.1) ; Direction Générale Communication, *La politique européenne sociale et de l'emploi*, Bruxelles, octobre 2006 (Eurobaromètre spécial 65.3). A part ces deux enquêtes mises en relief dans ce chapitre, voir également la brochure de la Commission européenne, *La discrimination en Europe*, Bruxelles, mai 2003 (Eurobaromètre 57.0).

⁹⁷ Eurobaromètre 56.1, p. 12.

⁹⁸ « ... ce sont les pauvres eux-mêmes qui contribuent à rendre leur état social de plus en plus invisible en cachant leur misère, contribuant par là activement à la tendance générale d'une négation de l'existence de la pauvreté déjà souligné par Simmel » (F. Schultheis, « L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, p. 436).

⁹⁹ Eurobaromètre 56.1, p. 16.

pauvreté, alors que les Portugais désignent la paresse. Sur cette dimension, nous n'observons pas le clivage Nord-Sud. Ainsi, les Danois et les Portugais penchent pour les causes individuelles, quand les Suédois, les Grecs et les Italiens privilégient une lecture beaucoup plus sociale de ce phénomène.

Toutefois, nous retrouvons le clivage Nord-Sud sur d'autres variables. Notons, par exemple, que la pauvreté est considérée comme condition héritée et comme structure dans les pays méditerranéens, tandis qu'au Nord on parle plutôt d'accidents de parcours et de conjoncture. Les enquêtes nous démontrent qu'il existe souvent un *clivage Nord-Sud* à propos des représentations des Européens concernant la pauvreté. Mais plus que cela, ce sont *les traditions et les contextes nationaux* qui influencent la perception de la misère.

Quant à *la solidarité* envers les plus démunis, elle varie selon les pays et la catégorie sociale. Si elle est plutôt discrète en Allemagne ou en Autriche, elle est beaucoup plus répandue au Danemark, en Grèce ou au Royaume-Uni. Paradoxalement, ce ne sont pas les personnes à faible revenu qui développent les attitudes les plus solidaires, l'insécurité de l'emploi réduisant souvent la générosité.

Selon la même enquête, la précarité engendre souvent des *attitudes négatives envers la société, la démocratie ou l'Etat social*¹⁰⁰. La construction européenne pourrait-elle pâtir de cette situation ? Il n'est pas impossible que les citoyens européens sanctionnent, d'une manière ou d'une autre, la politique sociale européenne comme ce fut le cas en France et aux Pays-Bas lors des referendums sur le projet de Constitution européenne. Cependant, une corrélation forte entre le niveau de pauvreté (objective ou subjective) et l'anti-européanisme n'est pas automatique. Sinon, les pays du Sud devraient être les plus eurosceptiques, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

Les enquêtes les plus récentes démontrent que *la politique sociale* de l'UE est bien perçue par les Européens : ils sont 56% à juger positivement les actions de l'UE et plusieurs politiques

¹⁰⁰ *Ibid.*, ch. 7.

particulières de l'Union sont perçues de la même manière, notamment celles sur la formation ou l'égalité homme-femme¹⁰¹. Le Fonds Social Européen (FSE) a une certaine notoriété : un Européen sur trois a déjà entendu parler de ce Fonds. Cependant, l'immense majorité des enquêtés ne sait pas de quoi il s'agit¹⁰².

Par ailleurs, les résultats des *sondages sur la flexicurité* sont très intéressants¹⁰³. A priori, les Européens répondent très favorablement (entre 72% et 88%) à quasiment tous les items qui composeraient la flexicurité : formation continue, fin de l'emploi à vie, changer facilement d'emploi, contrats de travail flexible. Seule la question de la retraite suscite des avis plus partagés (45%). Néanmoins, il existe de sérieuses réserves sur l'interprétation de ces résultats. Dire que les citoyens de l'UE reconnaissent qu'il n'est plus possible de garder le même employeur tout au long de sa carrière est un constat, mais pas obligatoirement une approbation. De manière analogue, le fait d'être en faveur de la formation continue, qui améliorerait les opportunités d'emploi, ne signifie pas nécessairement accepter la flexibilité. Les résultats ainsi interprétés donnent une image déformée des positions des Européens et peuvent même induire en erreur les autorités européennes sur la véritable acceptation de leurs politiques par la population.

2. Acteurs sociaux et action collective

Comment évalue-t-on le modèle social européen du côté des syndicats et des autres acteurs du monde social ? Ce modèle est-il armé pour faire face aux problèmes d'exclusion actuels ? Pour une ancienne responsable syndicale française, le système social européen progresse en parallèle avec le développement économique. Malgré la crise, cette experte reste optimiste sur *le*

¹⁰¹ *Eurobaromètre 65.3*, pp. 5-8.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 11-13.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 15-16.

modèle social européen qui est au cœur même de l'identité européenne. Bien évidemment, pour perpétuer ce système il est indispensable d'agir : « s'il y a déficit, il se situe au niveau de la volonté et de l'action des acteurs »¹⁰⁴.

Ce point de vue doit être confronté avec d'autres visions, bien plus inquiètes. Ainsi, un document de travail de la Confédération européenne des syndicats (CES) juge la stratégie de Lisbonne comme étant « un désastre, un fiasco »¹⁰⁵. Le même document considère que la misère et le chômage font le jeu de l'extrême droite en Europe. Les conclusions de ce rapport sont sévères sur la détérioration de la situation : « Ce qui pendant plus d'un siècle, sur le continent européen, a été patiemment et souvent douloureusement construit, c'est-à-dire une conception de la vie en société, inhérente aux pratiques démocratiques, est en train de s'affaiblir gravement »¹⁰⁶. Pour le monde syndical, il s'agit de renverser le credo actuel afin de voir la sécurité sociale comme un facteur productif, pas comme un coût.

Mais concrètement, que font les syndicats face à la pauvreté ? Prennent-ils leurs responsabilités ? Dans leur grande majorité, les responsables syndicaux semblent de plus en plus incapables de faire face à la gravité et l'étendue du problème. *Le mouvement syndical est incorporé au système actuel*¹⁰⁷ et il n'a pas la capacité de faire autre chose que de participer à la gestion de la

¹⁰⁴ N. Notat, « Quel avenir pour le modèle social européen ? », in M. Albert (dir.), *Regards croisés sur l'Europe*, Paris, PUF, 2005, pp. 369-378.

¹⁰⁵ « Pauvretés et précarités en Europe et Actions syndicales » (Bruxelles, 4.7.2005, p. 8) : document distribué lors du Colloque international des travailleurs sur le *Rôle des syndicats dans une économie mondialisée et dans la lutte contre la pauvreté*, organisé par le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) de l'OIT, Genève, 17-21 octobre 2005.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰⁷ A ce sujet, voir les travaux de C. Gobin, notamment sa contribution à un précédent Module de l'Institut européen de l'Université de Genève : « La démocratie, le syndicalisme et la gouvernance de l'Union européenne : la mémoire du conflit démocratique en péril ? », in M. Aligisakis (dir.), *Europe et mémoire : une liaison dangereuse ?*, Genève, Euryopa, 2005, pp. 41-70.

pauvreté. Cette fonction de partenaire-alibi n'est pas la plus efficace, ni pour renforcer les syndicats ni pour lutter contre la misère. Le slogan officiel des organisations syndicales mondiales « Syndiquez-vous pour combattre la pauvreté » est certainement cohérent, mais plus incantatoire que tangible¹⁰⁸.

Les syndicats doivent être aux avant-postes de la lutte organisée contre la misère et la paupérisation. A côté des forces politiques qui s'engagent pour les progrès sociaux, les syndicats doivent défendre les droits des employés tout comme les droits des chômeurs, des clandestins, des pauvres, des exclus, des sans-droits. Mais cela suppose un changement de paradigme et un retour aux sources du syndicalisme. En effet, les syndicats sont devenus, majoritairement, des groupes de pression et d'intérêts, des mini-lobbies. Ils ne sont plus des mouvements sociaux, capables de défendre des intérêts qui aillent au-delà de leurs membres.

Pour ce qui est de la mobilisation des exclus et de leur propre action collective, on sait qu'elles sont rares ou faibles. Les solutions viennent souvent de l'extérieur, par l'entraide et la philanthropie, par les associations et les ONG qui travaillent sur le terrain. Cela permet de soulager les gens qui vivent dans le besoin mais ne procure pas une solution au problème de fond. Toutefois, la mobilisation directe des précaires n'est pas à écarter, y compris au niveau européen. Elle peut même produire quelques effets concrets, comme cela a été démontré par les *Marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions* de la deuxième moitié des années 1990. Ce mouvement a contribué à relancer le débat sur le partage des richesses, mais aussi sur la place du travail dans notre société¹⁰⁹. Ces Marches ont aussi contribué à l'ouverture de nouveaux

¹⁰⁸ L'analogie avec la revendication de l'OIT pour le « travail décent » est saisissante : c'est un objectif noble et juste, mais est-il réalisable sur la base d'un simple dialogue, sans lutte sur le terrain ?

¹⁰⁹ P. Cingolani, *op. cit.*, partie conclusive.

chantiers pour l'Europe sociale, comme la stratégie européenne pour l'emploi¹¹⁰.

Deux remarques finales nous amènent à conclure cette section sur la dimension européenne de la pauvreté. La première remarque est relative à *la question des inégalités*. Ces dernières sont socialement construites et elles ne donnent pas automatiquement lieu à des contestations, car on arrive à les rendre légitimes ou faiblement visibles¹¹¹. Dans ce cadre, nous avons les possibilités suivantes :

a) si la pauvreté est une construction sociale, comment la déconstruire ? Eventuellement, en refondant le système social, mais cela ne semble pas le cas actuellement ;

b) la pauvreté ne donne pas lieu à des contestations si on la légitime. L'UE n'est-elle pas une sorte de machine de légitimation, un mécanisme de 'blanchiment des misères' ? Mais, on peut aussi envisager une autre hypothèse : l'utilisation de l'UE par les gouvernements, pour faire passer leurs propres politiques anti-sociales.

La deuxième remarque concerne la question de l'UE comme embryon de société. Si la pauvreté doit être vue comme une sociologie du lien social (Simmel), qu'en est-il alors de l'Europe ? A notre sens, le traitement très timide de la pauvreté par l'UE atteste, du moins actuellement, *un faible lien social européen*¹¹².

¹¹⁰ Sur ce point, cf. D. Chabanet, « Les Marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions », in R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, *op. cit.*, pp. 461-493. Cette étude démontre pourquoi cette mobilisation improbable a fonctionné (notamment grâce au rôle de certains 'entrepreneurs' politiques) et comment elle a abouti à modifier quelque peu l'agenda et les décisions des dirigeants européens.

¹¹¹ R. Lévy, « Inégalités sociales », in J.-P. Fragnière et R. Girod (dir.), *op. cit.*

¹¹² P. Bourdieu proposait une critique encore plus appuyée : « la construction européenne est pour l'instant une destruction sociale », in *Contre-feux 2*, Paris, Raison d'agir, 2001, p. 14.

Conclusions

Dans cette contribution, nous avons surtout essayé de 'catégoriser' les débats et les questionnements les plus importants concernant l'exclusion dans une Europe en construction. Parfois, nous avons tenté de proposer des réponses ou des solutions. Après ce parcours, quels sont nos propos conclusifs ?

S'il est vrai que l'intégration européenne avance dans plusieurs domaines depuis des décennies, il est également certain que l'Europe en construction n'a pas écarté les *multiples formes d'exclusion* : nationales, ethniques, raciales, politiques, éducationnelles, juridiques, sociologiques (femmes, jeunes, vieux, handicapés). L'actualité de ces derniers temps est parlante : émeutes dans les banlieues en France (novembre 2005), manifestations anti-CPE (mars-avril 2006) dans le même pays, problèmes de non intégration des étrangers dans des pays jusque là épargnés (comme les Pays-Bas avec les communautés allogènes ou le Danemark avec l'affaire des caricatures de Mohamed). La question du dialogue des cultures se pose de nouveau avec acuité.

Quant à la misère strictement économique (avec des millions de pauvres, de chômeurs, de précaires, de « working poors »), elle est toujours là, malgré quelques améliorations conjoncturelles. Nous pouvons arguer que l'UE n'y est pour rien. En se basant sur une étude de la Fondation R. Schuman¹¹³, le journaliste P. Veya explique que l'Europe institutionnelle n'est pas la cause de cette situation : « L'Europe se mêle peu des questions sociales et n'influe pratiquement pas sur les système de redistribution »¹¹⁴. C'est justement le problème ; *il faudrait que l'UE se mêle davantage des questions sociales* et redistributives. Si les manifestations de la misère, de la pauvreté et de l'exclusion sont nationales, l'UE ne peut plus éviter de prendre ses responsabilités

¹¹³ Cf. S. Bouquerel et P.-A. Malleray, *op. cit.*

¹¹⁴ « Social : le mauvais procès fait à l'Europe », in *Le Temps*, 2 juin 2006, p. 18.

et doit affronter ces problèmes. Il en va de sa crédibilité et même de son avenir. L'Europe gagnera le cœur des Européens si elle arrive à emporter la lutte contre la pauvreté et l'exclusion¹¹⁵. Mais peut-elle le faire sans réformer le système socio-économique ?

En effet, le problème n'est pas vraiment la construction européenne en tant que telle, mais plutôt les politiques générales suivies en matière d'économie dans les pays membres et au niveau de l'Union. En effet, *le social subit les lois de l'économie* (du marché) qui font la quintessence de l'Europe. Dans ce cadre, citons Dupuy : « l'économie est foncièrement impuissante à éclairer l'énigme et le scandale que constitue l'exclusion, parce qu'elle constitue le problème et non la solution »¹¹⁶. Mais changer l'économie, n'est-ce pas une autre affaire... ?

Nous ne présenterons pas de manière détaillée les études qui composent ce volume. Nous nous limiterons à indiquer au lecteur les principaux questionnements qui sont développés par les auteurs. Les deux premiers textes sont centrés sur les dimensions générales de l'exclusion, en examinant les faits économiques (Yves Flückiger) et sociaux (Catherine Lévy). Les deux dernières contributions traitent de la thématique à travers des études de cas, les minorités ethniques (Lionel Arnaud) et les jeunes (Franz Schultheis).

¹¹⁵ Il est intéressant de noter que la majorité des courts métrages réalisés par des cinéastes européens sur leurs « Visions d'Europe » (Arte 2004) avait un lien direct ou indirect avec les questions de l'exclusion. Nous remercions P. Bouska qui nous a permis de découvrir ces films. Pour d'autres informations, il est possible de consulter le site www.visionsofeurope.dk.

¹¹⁶ J.-P. Dupuy, « La philosophie sociale et politique face à la misère de l'économie », in S. Paugam, *op. cit.*, 1996, p. 55.

L'étude de Yves *Flückiger* expose les principales méthodes de calcul et les réalités économiques de la pauvreté, en partant des exemples suisses et en faisant de comparaisons constantes avec les pays de l'UE. Nous relevons les réflexions particulièrement importantes sur la profondeur de la pauvreté et la pauvreté durable ou encore les liaisons entre misère au niveau financier et les dimensions non monétaires de l'exclusion. Plusieurs suggestions et propositions sont également présentées.

Le texte de Catherine *Lévy* explore la vision sociologique de la précarité dans les grands pays de l'UE, notamment au travers d'exemples issus du cas français. Les faits et les chiffres occupent une grande partie du travail mais les commentaires, souvent très critiques, sur les politiques officielles des Etats membres et de l'Union, ne manquent pas.

La contribution de Lionel *Arnaud* présente les possibilités, mais aussi les limites, de l'intégration de l'Autre (l'étranger, l'immigré). L'auteur se sert des recherches empiriques menées sur le terrain de grandes cités européennes et sur des projets financés par l'UE. L'article développe l'émergence d'une citoyenneté active, sans toutefois cacher le danger de l'apparition d'un néo-communautarisme au niveau local.

En partant d'une recherche comparative sur le chômage des jeunes européens, l'étude de Franz *Schultheis* propose une réflexion plus globale sur les difficultés du système social européen. Cette contribution met en relief les grandes contradictions entre les besoins de la population et les principes qui régissent la production des normes sociales de l'UE.

Les nouvelles formes de la pauvreté en Europe : le point de vue de l'économie

Yves Flückiger

1. Introduction

Au cours des années 80, l'évolution de la pauvreté en Europe continentale s'est nettement distinguée de celle observée dans les pays anglo-saxons. Alors que les périodes de mauvaise conjoncture se sont traduites par une hausse du chômage relativement marquée dans la plupart des pays européens, aux Etats-Unis, au contraire, les phases de récession ont eu pour conséquence une hausse de la pauvreté compensée par un accroissement beaucoup plus faible du chômage. L'explication principale de ces différences est liée au système de protection sociale qui a permis, en Europe, de contenir les effets de la conjoncture sur la pauvreté et l'exclusion sociale grâce à un filet de sécurité suffisamment généreux et étendu pour éviter notamment que des chômeurs soient obligés d'accepter n'importe quel emploi pour survivre. A l'inverse, le système de protection sociale développé aux Etats-Unis oblige les personnes dépourvues de travail à se réinsérer rapidement, quitte à accepter des salaires inférieurs à ceux qu'elles pouvaient obtenir auparavant.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater que la mauvaise conjoncture n'a qu'un effet très limité sur le chômage aux Etats-Unis. En revanche, son impact sur le niveau des salaires réels est nettement plus marqué. En d'autres termes, la flexibilité salariale remplace la flexibilité observée au niveau

des emplois. Dans les années 80, l'Europe a connu donc une hausse plus ou moins continue de chômage incompressible alors même que les Etats-Unis enregistraient quant à eux un accroissement de la pauvreté laborieuse.

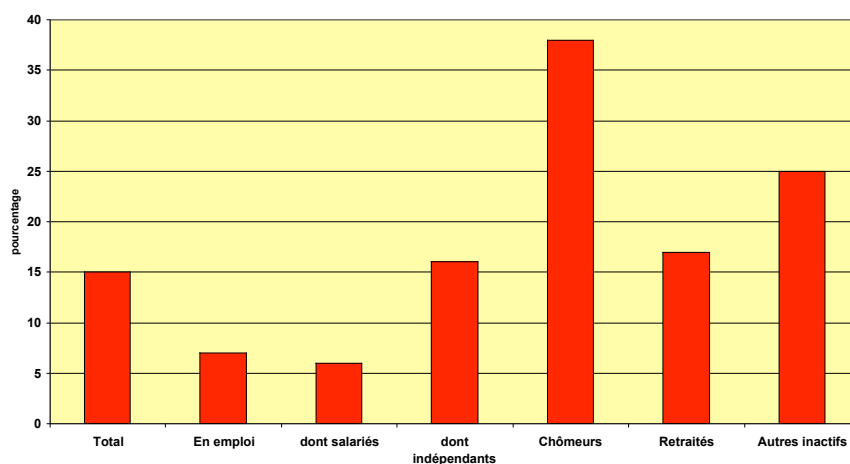
Si les Etats-Unis ont réussi à prévenir l'accroissement très régulier du chômage incompressible qui affecte la plupart des pays européens (à l'exclusion de l'Irlande, du Royaume-Uni ou du Danemark), ils ont en revanche connu, avant tous les autres pays, l'apparition d'une catégorie de travailleurs pauvres (« working poor »). Aujourd'hui, les mutations du marché du travail qui affectent tous les pays européens, comme la Suisse d'ailleurs, ont contribué à modifier l'image « traditionnelle » de la pauvreté, liée essentiellement à l'absence de travail rémunéré (chômage ou handicap) ou à l'inactivité contrainte (retraite anticipée). L'emploi salarié, même à plein temps, n'est plus une protection contre les risques de pauvreté. Il l'est encore moins dans un marché où la flexibilité gagne du terrain.

Dans ce contexte, on observe que la pauvreté en Europe concerne aujourd'hui quatre groupes différents de personnes, comme en témoigne la figure 1 :

1. les pauvres « actifs » à la recherche d'un emploi (chômeurs) ;
2. les pauvres en incapacité temporaire ou durable de travail ;
3. les pauvres inactifs ;
4. les travailleurs pauvres (« working poor »).

Si le risque de pauvreté affecte plus fortement les personnes dépourvues de travail ou qui ne sont pas ou plus actives sur le marché du travail, il n'en reste pas moins que l'exercice d'un emploi ne protège plus de la précarité. Ainsi, alors que les trois premières catégories formaient l'essentiel de la population pauvre dans les années 70 à 80, le groupe des « working poor » représente aujourd'hui près de 25% de cette population, comme on peut le constater à la lecture de la figure 2. Tout porte à croire que cette proportion risque encore de croître à l'avenir.

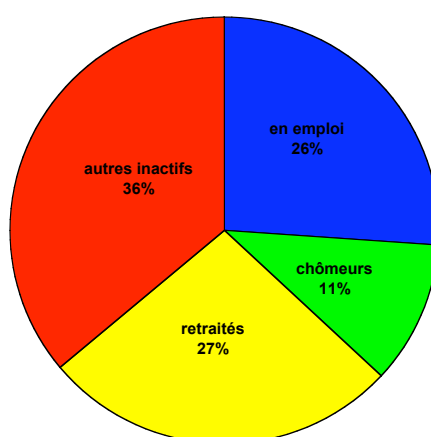
Figure 1 : Risque de pauvreté en fonction du statut et au regard de l'activité la plus fréquente, UE-15, 2001



Note : pauvreté définie au seuil de 60% du revenu médian équivalent de la population totale et au regard de l'activité la plus fréquente au cours de l'année écoulée.

Source : R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Figure 2 : Répartition de la population pauvre en fonction du statut, UE-15, 2001



Note et source : R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Compte tenu de ces différentes observations liminaires, on peut affirmer, d'un point de vue économique, que le concept de pauvreté devrait être appréhendé comme :

1. un processus ...
2. multidimensionnel ...
3. conduisant à un cumul de handicaps pouvant aller jusqu'à la rupture des liens sociaux et à l'exclusion sociale ...
4. qui rend le retour vers un emploi et une situation de non-pauvreté de plus en plus difficile.

Cette vision doit à la fois guider les analyses de la pauvreté mais aussi la recherche de solutions inédites susceptibles d'apporter une réponse à la nouvelle pauvreté qui se développe aujourd'hui en Europe. Cela signifie qu'il faut mettre l'accent sur

l'analyse des transitions et de la dynamique qui affecte la population pauvre plutôt que d'étudier uniquement, comme beaucoup de chercheurs ont trop tendance à le faire aujourd'hui encore, la probabilité de se trouver en situation de pauvreté à un moment donné.

Cela implique également qu'il faut aborder la question de la pauvreté en utilisant toutes les dimensions qui peuvent conduire à une situation de « privation ». Pour y parvenir, il convient au préalable de pouvoir isoler les différentes dimensions pertinentes de la pauvreté pour en capter le caractère multidimensionnel. Finalement, il faut étudier l'ordre dans lequel les différentes formes de « déprivation » apparaissent pour en comprendre les liens de causalité et déterminer dans quelles conditions particulières ce processus conduit en fin de compte à l'exclusion sociale.

Mais avant d'en arriver là, il convient de se poser la question des causes qui sont susceptibles d'expliquer l'augmentation de la pauvreté laborieuse observée en Europe depuis une dizaine d'années. Plusieurs explications ont été suggérées. Certaines ont mis l'accent sur le rôle des changements technologiques qui impliquent une demande croissante de main-d'œuvre qualifiée. D'autres travaux ont insisté sur l'impact de la globalisation et, en particulier, de l'ouverture croissante aux échanges commerciaux et financiers internationaux, dont la conséquence vraisemblable, dans les pays développés tout au moins, est la diminution relative de la demande de main-d'œuvre non qualifiée. Une troisième approche a mis en exergue le rôle exercé par les migrations internationales qui auraient eu pour effet de faire pression sur les « bas salaires ». Finalement, un quatrième courant de la littérature s'est attaché à montrer l'importance de changements d'ordre plutôt institutionnels, qu'il s'agisse d'une baisse du taux de syndicalisation ou des variations du taux de salaire minimum, modifications qui, elles non plus, n'ont pas joué en faveur des individus se trouvant dans la partie inférieure de l'échelle des salaires.

Si les causes sont multiples, on peut admettre néanmoins qu'elles sont toutes, d'une manière ou d'une autre, liées aux

mutations qui affectent le marché du travail en Suisse comme en Europe et, en particulier, à la flexibilité qui s'y développe. Sans entrer dans le détail de ce phénomène qui a fait l'objet de nombreux écrits au cours de ces dernières années, on peut néanmoins admettre que cette flexibilité se manifeste sous différentes formes. Elle a pris la forme tout d'abord d'une flexibilité quantitative externe qui s'exprime par le biais de la modulation des effectifs réalisée au gré des décisions d'embauche et de licenciements. En soi, cette forme de flexibilité n'est pas nouvelle. Elle répond aux cycles conjoncturels qui affectent le climat économique général et qui incitent les entreprises à réduire leur niveau d'emploi en période de récession et à accroître les effectifs en situation de reprise économique. Si cette flexibilité n'est certes pas nouvelle, il semble néanmoins qu'au cours de la dernière décennie, les entreprises aient été amenées à licencier plus rapidement et plus massivement en période de récession économique, dès que les premiers signes de ralentissement économique se sont fait ressentir. A l'inverse, en phase de reprise, l'effet de la croissance économique sur l'augmentation de l'emploi a été nettement plus faible, plus en tous les cas que lors des périodes précédentes. Ces changements de comportement ont évidemment des conséquences non négligeables sur l'évolution du chômage et plus encore sur la capacité de la croissance économique à créer des emplois et à résorber le chômage provoquant le développement d'un chômage de longue durée qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution de la pauvreté en général mais aussi de la pauvreté laborieuse en particulier. En effet, les chômeurs de longue durée doivent souvent accepter des baisses substantielles de leurs salaires pour retrouver un emploi, surtout en fin de période d'indemnisation.

Cette flexibilité est manifeste aussi au niveau temporel par le biais de l'aménagement du temps de travail et, en particulier, des emplois à temps partiel. Cette forme d'emploi n'est pas nouvelle non plus mais elle tend à se répandre en touchant aussi la main-d'œuvre masculine même si celle-ci reste encore sous-représentée parmi ce groupe de la population active. De ce point de vue, il convient clairement de distinguer l'emploi à temps partiel choisi

de celui qui est contraint. Ce dernier affecte en particulier certaines personnes qui se voient obligées d'adopter ce type d'occupation pour espérer rester sur le marché du travail, parfois au-delà de l'âge légal de la retraite, afin de compenser des prestations de retraite insuffisantes ou, plus encore, pour y revenir après une période de chômage plus ou moins longue. Dans ces cas, le temps partiel est un indicateur de précarité. Dans le même temps, cette forme d'emploi représente aussi, dans certaines circonstances, notamment pour les étudiants, pour les personnes qui se trouvent proches de la retraite ou pour celles qui ont des charges de famille, un choix délibéré qui permet de concilier vies familiale et professionnelle, études et contraintes de revenu, voire d'insertion future au marché du travail ou encore passage progressif à la retraite. Dans ce cas, le temps partiel touche plutôt une population à l'abri de la précarité qui choisit cette forme d'emploi comme mode de vie.

La troisième forme de la flexibilité se manifeste à l'échelle fonctionnelle par le biais de la polyvalence accrue et de la diversification des tâches exigées par les entreprises. Les statistiques sur les formations suivies et les professions exercées le démontrent clairement : une proportion de plus en plus faible de la population active exerce tout au long de sa carrière le métier pour lequel elle a été formée. Le marché du travail exige de plus en plus de flexibilité de la part des travailleurs qui doivent s'habituer à assumer différentes fonctions au sein d'une même entreprise et qui doivent se préparer à pratiquer différentes professions. Cette exigence nouvelle se traduit notamment sur les politiques de rémunération des salariés qui tendent à valoriser de plus en plus l'expérience professionnelle accumulée dans le cadre de divers métiers ou de différentes entreprises et à réduire le poids de l'ancienneté dans la progression salariale. Ces changements se sont fait ressentir principalement dans les secteurs les plus extravertis mais ils s'imposent aussi progressivement dans les autres entreprises privées orientées vers le marché domestique ou même dans le secteur public. Ils ont aussi un effet non négligeable sur la probabilité que des chômeurs parviennent à retrouver un emploi après une période plus ou

mois longue d'inactivité, surtout si ceux-ci n'ont pas pu bénéficier au cours de leur carrière professionnelle de la formation continue qui est aujourd'hui d'autant plus indispensable que la flexibilité fonctionnelle tend à se généraliser sur le marché du travail. Cette évolution est également porteuse d'inégalités car les disparités observées au niveau de la formation de base tendent à être exacerbées encore par les inégalités d'accès à la formation continue, sachant que ce sont précisément ceux qui en auraient le plus besoin qui en sont le plus fréquemment écartés.

La quatrième forme de flexibilité se manifeste au niveau des statuts des personnes occupées, par le biais notamment du développement de l'« outsourcing » et de l'extension du statut d'indépendant. Le salariat repose sur un partage de la couverture des risques liés à l'exercice d'une activité professionnelle et une participation, parfois, des employeurs à certains risques privés qui ne sont pas nécessairement liés au travail lui-même. De surcroît, l'entreprise assume, certes à des degrés divers selon les pays, les risques liés à la conjoncture économique ou aux fluctuations saisonnières de son activité même si l'Etat lui vient souvent en aide par le biais de systèmes de chômage partiel qui permettent à l'employeur de reporter une partie de ses coûts sur la collectivité. Par rapport à cette situation, le statut d'indépendant se caractérise par le fait que la personne qui s'y trouve engagée doit supporter elle-même tous ces risques. Elle est souvent l'objet également d'un traitement différencié dans le cadre des systèmes de sécurité sociale qui n'étendent pas l'obligation d'assurance à cette partie de la population, laquelle doit prendre de son propre chef les mesures nécessaires pour s'assurer contre les risques majeurs de l'existence. Le statut d'indépendant recouvre donc souvent des situations de précarité, surtout pour les personnes qui ont été contraintes d'épouser ce statut pour parvenir à échapper au chômage, souvent de manière très temporaire. A ce propos, il est frappant de constater que, selon les données du recensement fédéral de la population, le pourcentage d'actifs occupés à plein temps en tant que salariés a passé de 82,3% de la population active totale en 1970 à 58% en

2000. Cela met clairement en évidence que si le travail salarié à plein temps ne protège plus comme avant des risques de pauvreté laborieuse son exercice devient, de surcroît, de plus en plus rare. Cela ne fait qu'accroître les risques de pauvreté, associés plus fréquemment au travail à temps partiel, et de pauvreté laborieuse plus souvent liés au statut d'indépendant, même lorsque cette activité est exercée à temps plein. Finalement, la flexibilité se manifeste aussi au niveau des rémunérations par le biais des politiques de salaire au mérite et de rémunération différée dans le temps (« stock options ») qui contribuent à accroître les inégalités et indirectement à accroître les risques de pauvreté laborieuse.

Pour traiter ce sujet, nous commencerons tout d'abord, à la section 2, par clarifier le concept de « working poor » qui constitue la toile de fond de la nouvelle pauvreté en Europe. La section 3 aura ensuite pour objectif de synthétiser les principaux résultats obtenus par les études qui ont été effectuées en Suisse et en Europe sur la pauvreté en utilisant pour ce faire des approches différentes mais complémentaires pour saisir la complexité du phénomène. Finalement, nous conclurons cette contribution par une série de recommandations de politiques économique et sociale visant à combattre la pauvreté notamment sous sa forme laborieuse.

2. Problèmes d'identification et de mesure de la pauvreté

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la notion de pauvreté est éminemment subjective et le concept de « working poor » l'est sans doute encore plus. Cela signifie que les définitions attachées à ces phénomènes diffèrent selon les auteurs et leur sensibilité. De manière générale, on peut néanmoins admettre que la littérature est unanime pour circonscrire la population des « working poor » comme étant formée d'individus qui travaillent mais dont le revenu professionnel n'est pas suffisant pour permettre à leur ménage d'échapper à la pauvreté. Dans cette optique, la pauvreté est

définie par le biais du seuil de revenu par équivalent adulte à partir duquel les besoins de base ne peuvent plus être satisfaits.

Comme on peut le constater, la notion de « working poor » fait appel à des méthodes liées aux mesures de la pauvreté. Suite aux travaux de Sen¹, de nombreuses études se sont attachées à définir des indices de pauvreté. Ces recherches ont en général distingué cinq étapes dans la définition d'un indice de pauvreté. Dans un premier temps, il est nécessaire de déterminer l'indicateur de bien-être à employer pour délimiter la population démunie. Même si, comme nous l'avons rappelé en introduction, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel par essence, les chercheurs ont eu, par souci de simplification, tendance à ne retenir qu'un seul indicateur pour synthétiser la situation de vie des ménages. De ce point de vue, le revenu s'impose assez logiquement comme l'indicateur le plus naturel pour mesurer le niveau de bien-être atteint par un ménage. En effet, mieux que toute autre dimension, le revenu permet de capter la notion de droit à un revenu minimum qui peut être utilisé ou non selon les préférences individuelles, certaines personnes pouvant choisir par exemple d'épargner plutôt que d'acheter des biens ou des services qu'elles peuvent juger superficiels. Néanmoins, force est de reconnaître que le revenu représente un flux relativement volatile qui ne permet pas nécessairement de capter le pouvoir de consommation de certains ménages susceptibles de puiser dans leur épargne pour financer la satisfaction de leurs besoins quotidiens qui n'est pas nécessairement assurée par le revenu courant. C'est la raison pour laquelle il peut être utile d'utiliser les dépenses comme indicateur de bien-être. En effet, le flux de consommation est déterminé par le revenu permanent, basé sur une vision à long terme qui rend cet indicateur moins volatile aux fluctuations à court terme susceptibles d'affecter le revenu courant. Cela est particulièrement important pour saisir le niveau de vie des indépendants qui subissent fréquemment, mois après mois, des variations importantes de leurs revenus susceptibles de les plonger au-dessous du seuil de pauvreté, au cours d'un mois

¹ A. K. Sen, *On Economic Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 1973.

particulier, alors même que les gains qu'ils parviennent à obtenir lors des mois suivants leur permettent d'obtenir un revenu, lissé sur l'année, supérieur au seuil de pauvreté. De même, l'utilisation du revenu comme indicateur de niveau de vie contribue généralement à surestimer le niveau de bien-être atteint par les ménages durant leur période d'activité professionnelle et à le sous-estimer après la retraite.

Le deuxième choix qu'il convient d'effectuer concerne l'unité d'analyse. L'option sans doute la plus simple consiste à choisir l'individu. Ce choix permet d'éviter la troisième étape de la définition de la pauvreté qui nous amènera, au paragraphe suivant, à aborder le thème délicat des échelles d'équivalence qui constituent en effet une étape obligatoire des études centrées sur l'unité familiale. Si le choix de l'individu permet certes de faciliter les analyses, il est en revanche discutable du point de vue de la pauvreté car l'allocation optimale des ressources familiales peut en effet inciter des personnes à rester au-dehors du marché du travail sans qu'elles tombent pour autant dans une situation de pauvreté et ceci grâce aux revenus obtenus par d'autres membres du ménage.

Si l'unité choisie pour mesurer la pauvreté est la famille, il faut alors utiliser les échelles d'équivalence pour pouvoir comparer des ménages qui non seulement sont de tailles différentes mais qui de surcroît sont composés différemment. En effet, un nombre identique de personnes peut être atteint par deux ménages formés dans un cas uniquement d'adultes âgés de 14 ans ou plus (selon les normes de l'OCDE, cf. infra) alors que dans l'autre il n'y a qu'un seul adulte vivant avec des enfants (famille monoparentale). En divisant les ressources totales du ménage (mesurées par le biais du revenu ou des dépenses) par l'échelle d'équivalence propre à sa taille, il est possible ensuite de confronter le montant de son revenu équivalent (ou de sa consommation équivalente) avec celui d'autres ménages de taille et de composition différentes. Plusieurs approches peuvent être employées pour mesurer ces échelles d'équivalence. La première consiste à diviser tout simplement les ressources totales du ménage par le nombre d'individus qui le constitue. Cependant,

pareille méthode fait abstraction des économies d'échelles réalisées au sein d'un ménage composé de plusieurs membres. Elle contribuerait à sous-estimer le bien-être des familles nombreuses par rapport à leur niveau de vie réel. Il faut dès lors avoir recours à des échelles d'équivalence plus complexes. Le plus souvent, et afin d'éviter les controverses que ne manquent jamais de soulever les échelles d'équivalence, les chercheurs utilisent celle de l'OCDE. Elle présente l'avantage d'être reconnue de manière plus ou moins universelle. Elle peut s'écrire à l'aide de la formule suivante :

$$EQ_{OCDE} = 1 + (1 - \text{nbr_adulte}) * 0,5 + \text{nbr_enfant} * 0,3$$

où "nbr_adulte" symbolise le nombre d'adultes et "nbr_enfant" le nombre d'enfants vivant dans le ménage. En l'occurrence, un adulte est défini comme une personne âgée de plus de 14 ans. Même si l'échelle de l'OCDE bénéficie d'une reconnaissance plus ou moins universelle, cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit indiscutable. Loin s'en faut.

Une solution alternative consiste à estimer, de manière économétrique, des échelles d'équivalence telles que la part du revenu familial consacrée, par exemple, aux besoins de première nécessité soit identique pour des ménages de taille et de composition différentes. En divisant ensuite le revenu nécessaire, pour un ménage de 4 personnes (2 adultes, 2 enfants) par exemple, à atteindre une part du revenu de 20% consacrée aux besoins de base par le revenu dont a besoin un ménage composé d'un adulte seul pour atteindre la même part de 20%, on obtient l'échelle d'équivalence d'une famille de 2 adultes et 2 enfants. Pour procéder à une telle analyse, il faut détenir des informations très précises sur la consommation et le revenu d'un nombre suffisamment élevé de ménages afin d'estimer, de la manière la plus fiable possible, ces différents montants de revenu qui permettent de considérer que les ménages ont atteint un niveau de bien-être équivalent garanti par le fait que tous consacrent une part identique (fixée arbitrairement à 20% par exemple) de leurs ressources aux besoins de base. En Suisse, diverses études ont été

réalisées pour estimer, à partir des données de l'enquête sur les revenus et la consommation des ménages (ERC), des échelles d'équivalence économétriques (notamment Gerfin²). Mais celles-ci sont souvent entachées d'une marge d'erreur importante qui les rend difficilement utilisables. De surcroît, d'autres chercheurs³ ont montré qu'une manière alternative pour mesurer ces échelles d'équivalence consiste à utiliser des approches subjectives basées sur les ressources nécessaires à différents ménages pour atteindre un niveau de satisfaction identique. Chaque approche contient manifestement des jugements de valeur. Aucune méthode n'est clairement préférable aux autres ce qui ouvre bien évidemment le champ à bien des controverses sur les résultats des études sur la pauvreté. Elles contribuent à détourner le débat du vrai problème qui est celui des moyens à utiliser pour réduire la pauvreté et non pas celui, finalement assez vain, de la manière à employer pour la mesurer.

La quatrième étape de ce processus de définition consiste alors à fixer un seuil à partir duquel les personnes (les ménages) dont le revenu (revenu équivalent) est inférieur à cette limite sont considérées comme pauvres. La détermination d'un tel seuil peut être basée sur une approche dite « absolue », auquel cas on fixe généralement un panier de consommation minimale, souvent lié à des considérations alimentaires, tel que les individus qui n'ont pas la possibilité d'obtenir ce panier sont considérés comme pauvres. Certains économistes ont proposé, pour définir ce seuil, de déterminer le nombre de calories minimum qu'il faut ingurgiter pour survivre (définition plus ou moins universelle) et de mesurer ensuite le montant minimum nécessaire, dans un pays donné, pour les acquérir. Cet exemple montre bien la difficulté qu'il faut affronter si l'on choisit d'utiliser cette approche absolue. Il faut également relever que si cette option est adoptée, cela signifie qu'on n'établit pas un lien automatique entre le seuil de pauvreté et le niveau de bien-être de l'ensemble de la

² M. Gerfin, *Evaluation der Richtlinien der SKOS*, Berne, Skos, 2004.

³ J.-M. Falter, « Equivalence Scales and Subjective Data in Switzerland », *Revue suisse d'économie et de statistique*, vol. 142, no. 2, 2006.

population. Il existe également une approche dite « relative » où le seuil de pauvreté est défini comme étant égal à un certain pourcentage du revenu ou de la consommation moyenne ou médiane des individus⁴. Le terme “relatif” indique évidemment que, selon cette approche, on peut être pauvre même si on a suffisamment à manger car on est toujours démunie par rapport à quelqu’un. Dans ce cas, un lien automatique est établi entre le seuil de pauvreté et le reste de la population. Une troisième approche susceptible d’être adoptée est celle dite des seuils officiels. Elle consiste simplement à partir des lois, des ordonnances ou autres décrets, pour définir ce que la population ou les pouvoirs publics considèrent comme le niveau de ressources minimum au-dessous duquel une personne ou un ménage a droit à des prestations de l’aide sociale. En Suisse par exemple, on peut utiliser les seuils définis par la Conférence suisse des institutions d’action sociale (CSIAS). Ils constituent des recommandations à l’adresse des cantons visant à déterminer le niveau de revenu au-dessous duquel un ménage devrait pouvoir obtenir des prestations de l’aide sociale. En l’occurrence, ces normes permettent aussi bien de définir des échelles d’équivalence implicitement adoptées par la CSIAS que des seuils absolus de pauvreté. Ils s’élèvent ainsi à 960 francs pour 1 personne seule (frais d’entretien uniquement⁵), 1’469 francs pour 2 personnes, 1’786 francs pour 3 personnes et 2’054 francs pour 4 personnes, etc⁶.

⁴ A.K. Sen, « Poor, Relatively Speaking », *Oxford Economic Papers*, 35(2), 1983, pp. 153-169.

⁵ Le minimum vital établi par la CSIAS pour un ménage d’une seule personne se monte à 2’450 francs par mois lorsque l’on additionne les besoins de base (nourriture, habillement, éducation), le loyer et les assurance-maladies. Si le revenu d’un ménage, après déduction des impôts, se situe en dessous du seuil de pauvreté, le ménage en question est pauvre.

⁶ Ces chiffres permettent en l’occurrence de calculer les échelles d’équivalence utilisées implicitement par la CSIAS pour comparer des ménages de tailles différentes (sans distinction cependant de composition). Elles s’élèvent à 1,53 pour un ménage de 2 personnes, à 1,86 pour 3 personnes et à 2,14 pour 4

La cinquième étape de cette analyse est ce que l'on appelle communément le stade de l'agrégation. Il s'agit ici, une fois que l'on a été capable de faire la distinction entre les individus considérés comme « pauvres » et ceux qui ne le sont pas, de dériver un indice synthétique donnant une indication sur l'importance du phénomène de pauvreté. La solution la plus simple est évidemment de compter le nombre d'individus « pauvres » et de comparer ce nombre avec la population totale de façon à estimer la proportion de pauvres dans la population. Un tel indicateur s'appelle le « headcount ratio ». Ce premier indice mesure le risque de se trouver dans une situation de privation. On peut le calculer pour différents sous-groupes de la population afin de déterminer les catégories sur lesquels il faudrait cibler les mesures de politique économique.

Mais il existe également des indices plus complexes, complémentaires du premier, qui permettent notamment d'évaluer l'écart moyen séparant le revenu observé des pauvres et le seuil de pauvreté défini au préalable. Si le premier indice permet d'évaluer ce que l'on appelle l'intensité de la pauvreté, le second, proposé par Sen⁷ et connu sous le nom d'« income gap ratio » permet en revanche d'évaluer la profondeur de la pauvreté. Il est en effet important certes de savoir que 10% de la population d'un pays est pauvre, mais il est encore plus vital de savoir si ces personnes démunies se situent à 1% seulement du seuil de pauvreté ou si elles se trouvent en moyenne à 50% de cette limite. Dans le second cas, l'effort que les autorités devraient consentir pour sortir ces personnes de la précarité sera en effet nettement plus important que dans le premier cas. De nombreuses autres suggestions ont été faites dans ce sens et l'indice qui est aujourd'hui probablement le plus populaire est l'indice dit FGT suggéré à l'origine par Foster, Greer et Thorbecke⁸.

personnes, chiffres assez proches finalement de l'échelle de l'OCDE.

⁷ A. K. Sen, *op. cit.*, 1973.

⁸ J.E. Foster, J. Greer et E. Thorbecke, « A Class of Decomposable Poverty Measures », *Econometrica*, 52(3), 1984, pp. 761-766.

Lorsque toutes ces étapes nécessaires à définir un seuil de pauvreté, sous-jacent au concept de *working poor*, ont été franchies, il convient encore de s'attaquer à un dernier obstacle tout aussi redoutable, qui concerne le statut d'activité des personnes qui, malgré le travail qu'elles accomplissent sur le marché, ne parviennent pas à échapper à la pauvreté. Il faut alors répondre aux questions suivantes :

- Faut-il limiter la catégorie des « *working poor* » aux seuls ménages (personnes) qui fournissent (ensemble) un nombre minimum d'heures de travail équivalent à un temps plein (36/40 heures par semaine) ?
- Cette activité doit-elle être accomplie au cours de la plus grande partie de la période de référence (année) ou au moment de l'enquête seulement ?

Ces questions sont loin d'être simples à résoudre et une fois encore il n'existe pas une réponse qui s'impose d'elle-même. C'est la raison pour laquelle toute statistique relative aux « *working poor* » doit être toujours utilisée en ayant la prudence préalable d'examiner les choix adoptés par les chercheurs en matière d'indicateur de bien-être choisi, d'échelles d'équivalence et de seuil de pauvreté adopté, sans omettre le problème du temps d'activité minimum déployé par les individus ou les ménages considérés comme « *working poor* ».

Après avoir présenté les difficultés liées à la définition de la pauvreté et des *working poor*, il nous faut brièvement présenter les principales conclusions obtenues par les différentes études qui ont été réalisées, en Suisse et en Europe, sur le thème de la pauvreté, laborieuse notamment.

3. Synthèse des principaux résultats obtenus par les études sur la pauvreté en Suisse et en Europe

Compte tenu du nombre de recherches qui ont été menées sur le thème de la pauvreté, en Suisse comme en Europe, il est impossible de couvrir la totalité de ces travaux en raison

notamment des points de vue, souvent différents, qu'ils ont adoptés. Afin de présenter ces résultats de manière un peu systématique et de les ordonner les uns par rapport aux autres, nous allons synthétiser tout d'abord les résultats des études qui ont été effectuées sur les risques de pauvreté avant de considérer, dans un deuxième temps, les recherches ayant porté sur les probabilités de transiter vers une situation de précarité pour terminer finalement avec la question de l'analyse multidimensionnelle de la pauvreté.

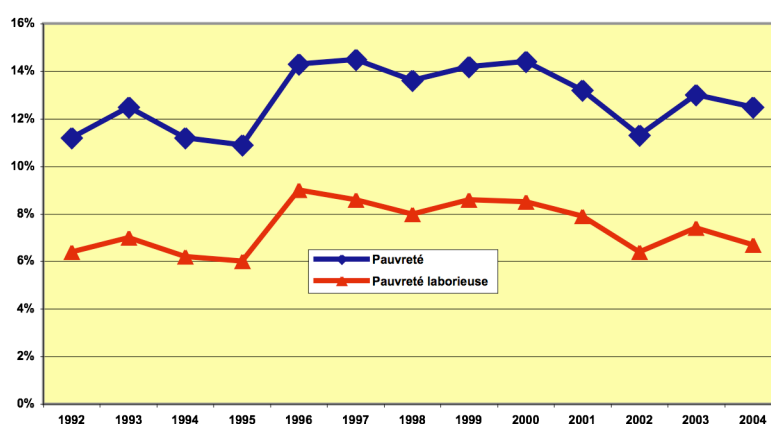
3.1. Analyse des risques de pauvreté

Nous commencerons ce survol par les résultats des analyses relatives à l'évolution, observée en Suisse, du taux de pauvreté en général et de pauvreté laborieuse en particulier. Comme nous l'avons expliqué à la section 2, il est primordial, avant de présenter ces conclusions, d'indiquer au préalable les hypothèses qui ont été adoptées pour définir la population démunie. En l'occurrence, la figure 3 a été établie en considérant comme pauvres toutes les personnes qui vivent dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil absolu de pauvreté défini selon les normes de la CSIAS (besoins de base+loyer+primes d'assurance-maladie, soit 2'450frs/mois pour une personne seule et 4'550frs/mois pour un couple avec 2 enfants). De surcroît, la pauvreté laborieuse a été limitée aux seules personnes âgées entre 20 et 59 ans qui vivent dans un ménage pauvre dont le volume d'activité cumulé est égal ou supérieur à 36 heures par semaine. Il est également important de préciser sur quelle base de données les chiffres relatifs à la pauvreté présentés ont été calculés. En effet, comme on peut fort bien l'imaginer, les résultats obtenus peuvent diverger de manière assez significative selon la source employée et ceci même si les définitions restent en tous points identiques. En l'occurrence, pour appréhender l'évolution de la précarité au cours du temps, depuis le début des années 90, il n'existe qu'une seule base de données utilisables en Suisse ; il s'agit de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) réalisée

toutes les années, depuis 1991, par l'OFS sur un échantillon représentatif de la population suisse qui peut être d'ailleurs analysé, de manière fiable, à l'échelle des grandes régions.

Sans entrer dans tous les détails, on peut constater, à la lecture de la figure 3, que le pourcentage de personnes démunies en Suisse est très volatile. Outre le fait que cette volatilité puisse être expliquée par la base de données employée qui ne contient pas nécessairement, surtout en Suisse, un nombre très important de pauvres et encore moins de pauvres laborieux, ces fluctuations peuvent aussi refléter le fait qu'une frange importante de personnes démunies vit à la marge de la précarité et qu'une légère amélioration de leur situation leur permet de sortir de cet état de pauvreté alors même qu'elles s'y trouvaient plongées une année auparavant. Cela met en évidence l'intérêt d'une part de compléter les analyses relatives à l'intensité de la pauvreté (taux de pauvreté) par des informations concernant sa profondeur pour déterminer si l'essentiel des personnes démunies vivent effectivement près du seuil de pauvreté ou si, au contraire, l'essentiel de cette population se trouve très loin de cette limite. Cela met aussi en exergue l'intérêt d'étudier les flux de sortie et d'entrée au sein de la population pauvre pour déterminer s'il existe une chance pour les personnes démunies de sortir de leur état ou si au contraire elles se trouvent prises au piège de la pauvreté aussitôt qu'elles ont le malheur d'y entrer sans espoir ensuite d'en sortir.

Figure 3 : taux de pauvreté et de working poor en Suisse, ESPA 1992-2004



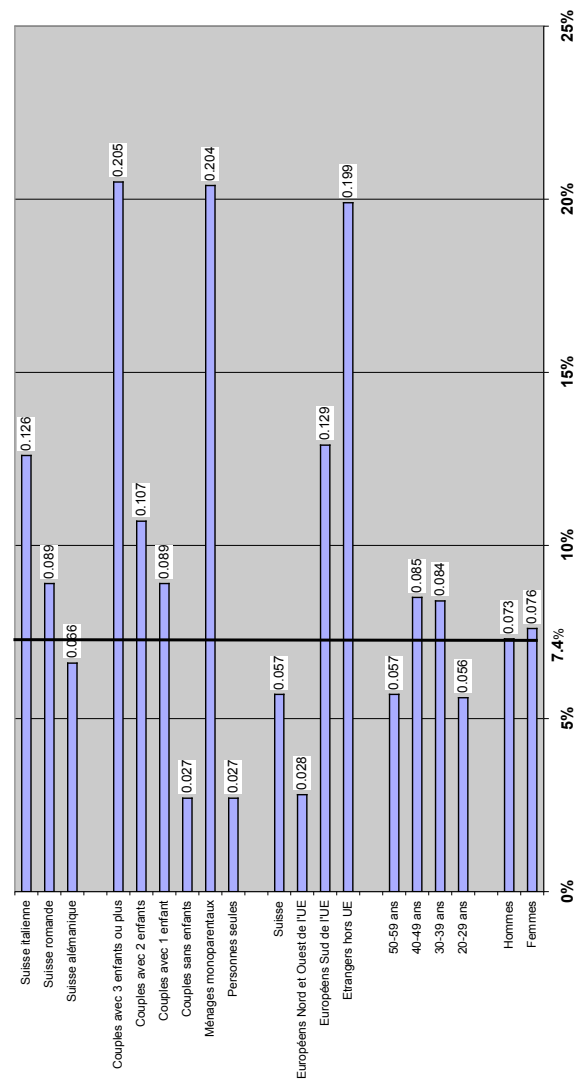
Source : ESPA, 1992-2004, Office Fédéral de la Statistique

A côté de cette population qui vit en marge de la précarité et qui est susceptible d'y tomber ou d'en ressortir au gré de la conjoncture, existe une population qui se trouve, de manière plus ou moins permanente, dans un état de précarité. Elle forme un socle de pauvreté plus ou moins incompressible et il semble bien que cette trappe ait eu tendance à augmenter au cours des dernières années, même si cela n'apparaît pas immédiatement et de manière évidente à la lecture de la figure 3. Ainsi, d'un taux de pauvreté de 11,2% en 1992, le taux de pauvreté est passé, en 2004, dans une situation conjoncturelle pourtant relativement similaire, à 12,5%. Finalement, la figure 3 met en évidence que si une activité laborieuse équivalente à un temps plein permet certes de réduire significativement les risques de pauvreté, elle n'en protège pas totalement les acteurs bien au contraire puisque la tendance de long terme s'inscrit une nouvelle fois à la hausse. De surcroît, on observe que la conjoncture économique déploie les mêmes effets sur la pauvreté, qu'elle soit laborieuse ou non.

Si la figure 3 met en exergue l'évolution du taux de pauvreté, elle n'indique pas si ce risque affecte de manière identique tous les groupes de la population. Elle doit être donc complétée par une analyse désagrégée, en fonction des possibilités laissées par la base de données utilisées, à l'échelle de différentes catégories socio-économiques. Ce type d'analyse permet de dégager les grandes lignes des facteurs susceptibles d'influencer les risques de précarité. Les données de l'ESPA, utilisées pour construire la figure 3, mettent ainsi en évidence qu'en 2003, les risques de pauvreté laborieuse affectaient plus particulièrement les groupes suivants isolés en comparant le pourcentage de « working poor » par catégorie avec le taux de 7,4% observé pour l'ensemble de la population (cf. figure 4) :

1. la population étrangère ;
2. les familles nombreuses ;
3. les familles monoparentales ;
4. les personnes domiciliées en Suisse romande et au Tessin ;
5. les personnes qui ne disposent que d'une formation élémentaire (18,5% contre 2,3% pour les ménages avec une personne de formation universitaire) ;
6. les personnes soumises à un contrat de travail d'une durée déterminée (15,9%) ou ayant interrompu leur carrière professionnelle ;
7. les indépendants (13,8%) et en particulier ceux qui n'ont pas d'employés (18,3%) ;
8. la population travaillant dans les ménages privés (32,6%), l'hôtellerie et la restauration (17,8%).

Figure 4 : Taux de working poor par groupe socio-économique, ESPA 2003



Source : ESPA, 2003, Office Fédéral de la Statistique

En concentrant l'analyse sur la population pauvre, on constate sans surprise que les risques de pauvreté affectent particulièrement les employés à temps partiel, les chômeurs et les retraités.

Une telle analyse descriptive permet d'avoir une première impression des facteurs susceptibles d'avoir un impact sur les risques de pauvreté. Elle ne permet pas en revanche de savoir si une variable donnée a un effet sur la probabilité d'appartenir à la population des travailleurs paupérisés, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire de déterminer l'impact spécifique de cette variable lorsque les autres variables restent constantes. Pour ce faire, il faut effectuer une analyse multivariée dans laquelle la variable expliquée est susceptible de prendre deux valeurs : « 1 » lorsque l'individu considéré appartient à la population étudiée, celle des personnes appartenant aux « working poor », et « 0 » lorsque l'individu en question ne fait pas partie de la population analysée (modèle logit).

Le tableau 5 présente les résultats de cette analyse multivariée fondée cependant sur une autre base de données que celle utilisée par les deux figures précédentes ; il s'agit en l'occurrence du panel suisse des ménages (PSM) qui permet de suivre un échantillon représentatif de ménages suisses au cours du temps. Si la source statistique est différente, la définition de la population des travailleurs pauvres est identique à celle employée pour les figures précédentes.

Tableau 5 : Probabilité d'appartenir à la population des travailleurs pauvres occupés à plein temps, 2000 (PSM)

	Coefficients	Statistique t	O/R
Constante	-3,360	-1,81	-
Taille du ménage			
Nombre de personnes dans le ménage	0,694	6,22	-
Age			
Age de l'individu	-0,015	-0,17	-
Carré de l'âge de l'individu	0,000	0,20	-
Région linguistique			
Canton suisse allemand	-0,728	-2,62	0,48
Genre			
Sexe féminin	-0,029	-0,06	0,97
Nationalité			
Suisse	-0,534	-1,63	0,59
Type d'emploi			
Travailleur indépendant	0,433	1,62	1,54
État civil			
Marié	-0,058	-0,14	0,94
Femme mariée	-0,487	-0,66	0,61
Formation achevée			
École secondaire professionnelle	-0,608	-1,77	0,54
École secondaire générale	-0,679	-1,35	0,51
École supérieure professionnelle	-1,096	-2,52	0,33
Formation universitaire	-3,312	-3,18	0,04

Note : population âgée de 20 à 59 ans ; les écart-types sous-jacents à la statistique t sont robustes (méthode Huber/White), corrigés pour les observations non-indépendantes au niveau du ménage. Taille de l'échantillon : 1'596 observations.

Source : J.-M. Falter et Y. Flückiger, « 'Bas salaires' et 'working poor' en Suisse », in E. Zimmermann et R. Tillmann (ed.), *Vivre en Suisse 1999-2000*, Berne, Peter Lang, 2004, pp. 55-75.

Pour comprendre le contenu du tableau 5, il n'est pas inutile de mentionner que les variables prises en référence pour évaluer

l'impact des caractéristiques mentionnées sont respectivement les cantons latins, les hommes, les étrangers, les salariés, les célibataires et les personnes dont la formation s'est achevée à la fin de la scolarité obligatoire. La colonne "O/R" (odds ratio) s'interprète aisément dans le cas de variables binaires. Par exemple, un coefficient égal à 1,54 pour les travailleurs indépendants signifie que ces derniers ont une probabilité 1,54 fois supérieure à celle des employés de se trouver en situation de pauvreté laborieuse.

La lecture du tableau 5 permet de constater, tout d'abord, que la variable « nombre de personnes dans le ménage » augmente la probabilité d'appartenir aux travailleurs pauvres. En revanche, ce risque diminue avec l'âge, même si l'effet s'atténue au fur et à mesure du vieillissement de la population. Cela provient sans aucun doute du fait que l'ancienneté au sein d'une entreprise, tout comme l'expérience accumulée sur le marché du travail, permet d'accroître le niveau des rémunérations et de protéger ainsi les travailleurs du risque de pauvreté laborieuse. Le tableau 5 permet également de constater que les personnes habitant dans un canton alémanique ont une plus faible probabilité de se trouver parmi les travailleurs paupérisés. On peut noter que les indépendants ont une plus forte probabilité de se trouver dans une situation défavorable. Finalement, et sans surprise, le tableau 5 confirme que la formation constitue encore et toujours la meilleure des préventions contre la pauvreté laborieuse. Si tous ces résultats confirment globalement ceux que nous pouvons mettre en évidence à partir d'une simple analyse descriptive, elle présente l'immense avantage de pouvoir chiffrer l'effet spécifique d'une variable sur le risque de précarité, toutes les autres caractéristiques étant égales par ailleurs.

L'analyse des bases de données propres à l'Europe confirme, dans les grandes lignes, les résultats mis en exergue pour la Suisse. Elle montre en particulier que :

1. le taux de pauvreté laborieuse dans les pays de l'UE (7% pour l'ensemble de l'UE15) varie en fonction du risque total de pauvreté (15% pour l'ensemble de l'UE15). En comparaison des données helvétiques, le taux de pauvreté et le pourcentage de

travailleurs pauvres, calculés selon des définitions parfaitement identiques à celles utilisées pour la Suisse, sont remarquablement similaires même si le risque de précarité semble, aujourd'hui encore, inférieur en Suisse à ce qu'il était dans l'Europe des 15.

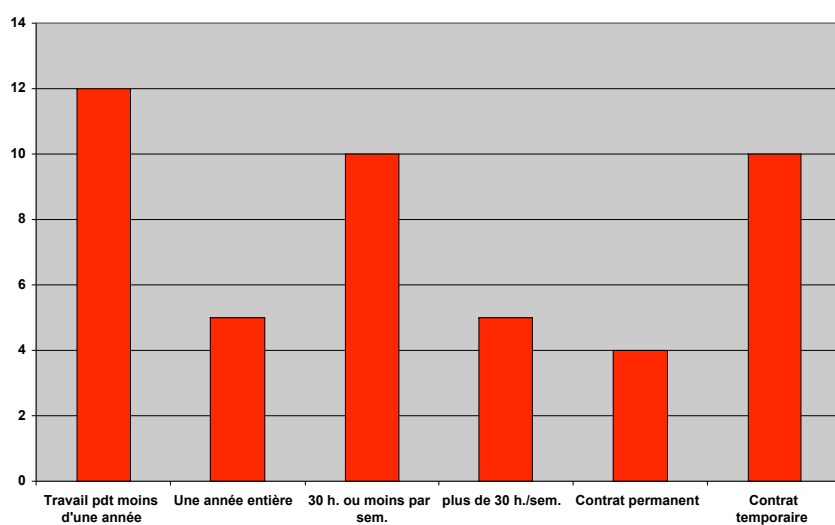
2. Le lien entre la pauvreté et la pauvreté laborieuse varie considérablement d'un pays à l'autre. Cela démontre que l'emploi constitue, dans certains pays, un barrage plus efficace contre la pauvreté que dans d'autres. Cette capacité protectrice dépend notamment de l'existence ou de l'absence de politiques de salaire minimum.

3. Au Danemark, en Belgique, en Irlande, au Royaume-Uni et en Allemagne, le travail réduit de deux tiers ou plus le risque de pauvreté. Dans tous ces pays, le travail constitue donc une protection efficace contre la pauvreté et l'incitation à prendre un emploi pour une personne qui en est dépourvue est du coup supérieure à ce qu'elle est dans certains pays européens où le travail n'est pas assez rémunérateur.

4. Aux Pays-Bas et au Luxembourg, le risque est quasiment identique ce qui met en évidence que, dans ces deux pays tout au moins, le travail ne constitue pas une protection contre la pauvreté en raison sans doute de rémunérations trop faibles pour garantir le minimum vital.

5. Le risque de pauvreté laborieuse dépend étroitement du temps de travail, du type de contrat et de la durée de l'emploi ainsi qu'en témoigne la figure 6. Elle met en évidence en particulier que les personnes qui travaillent à plein temps sur une partie seulement de l'année ont deux fois plus de risques de tomber dans une situation de pauvreté par rapport aux personnes qui parviennent à conserver un emploi durant toute l'année. De même, les personnes employées sous des contrats à durée déterminée ont deux fois plus de risques de vivre en situation de pauvreté, en raison sans doute de conditions salariales nettement plus défavorables que celles obtenues par les employés bénéficiant de contrats permanents.

Figure 6 : Pauvreté laborieuse en fonction du statut d'occupation, UE 15, 2001



Source : R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

3.2. Analyse des transitions vers la pauvreté laborieuse

Après avoir analysé les risques de pauvreté, il nous faut brièvement considérer les flux qui affectent la population démunie. Cette question est particulièrement importante pour la politique économique de lutte contre la pauvreté. En effet, il s'agit de déterminer si la pauvreté, de manière générale, et/ou si la pauvreté laborieuse en particulier, représentent des états « temporaires » ou si elles forment au contraire des situations qui se perpétuent. Dans le deuxième cas, cela signifie qu'il existe une « trappe à la pauvreté » qui est beaucoup plus difficile à combattre que si cet état n'est que temporaire, lié à des

événements malheureux que tout un chacun peut subir sans pour autant rester durablement dans une situation de précarité.

Dans cette section, nous nous intéressons donc aux transitions vers le statut de « working poor ». Avant d'aller plus en avant dans cette analyse, il est bon de préciser les limites et inconvénients de ce genre d'analyse. Dans la section 2, nous avons été amenés à définir la population des travailleurs paupérisés à l'aide d'un seuil de revenu en dessous duquel un individu est considéré comme appartenant à la catégorie défavorisée. Cette approche binaire ne distingue pas l'individu, qui se situe à un niveau relativement proche de ce seuil, de celui qui s'en trouve relativement éloigné. De plus, de part et d'autre de ce seuil de revenu, les individus qui s'en trouvent proches jouissent d'un niveau de bien-être très similaire mais ils vont être catégorisés différemment. Quand on se concentre sur les évolutions d'une année sur l'autre, les individus qui ont la plus forte probabilité de changer de statut (par exemple de devenir un travailleur paupérisé) sont ceux qui avaient initialement un niveau de revenu proche du seuil choisi. Lorsque l'on sait que les variables de revenu sont souvent sujettes à des erreurs de mesures, il y a fort à parier que nombre des transitions observées ne reflètent pas nécessairement des changements dans la situation économique des individus ou des ménages.

Dans un premier temps, il peut être intéressant de présenter tout simplement les matrices de transitions (tableau 7) entre le statut de pauvreté laborieuse et celui des travailleurs non pauvres en utilisant pour ce faire les données du PSM pour ses deux premières vagues, celle de 1999 et celle de 2000 en rappelant qu'il s'agit toujours des mêmes ménages qui sont suivis au cours du temps.

Le tableau 7 nous permet de constater que le statut de working-poor ne touche que 10,98% de l'échantillon étudié sur l'ensemble des deux années considérées. Il semble également que ce statut soit relativement temporaire pour une fraction non négligeable des ménages étant donné que 45,95% seulement des working-poor en 1999 le sont encore en 2000.

Tableau 7 : Matrice de transitions des « working-poor » 1999-2000

1999	2000	
	Working poor	Autres travailleurs
Working poor		
% de l'échantillon	3,54%	4,17%
% de la ligne	45,95%	54,05%
Autres travailleurs		
% de l'échantillon	3,27%	89,02%
% de la ligne	3,54%	96,46%

Notes : 2192 observations ; les différences entre ce tableau et le tableau 1 s'expliquent par l'attrition entre les deux vagues du panel.

Source : J.-M. Falter et Y. Flückiger, « 'Bas salaires' et 'working poor' en Suisse », in E. Zimmermann et R. Tillmann (ed.), *Vivre en Suisse 1999-2000*, Berne, Peter Lang, 2004, pp. 55-75.

Une étude des transitions observées dans le tableau 7 revient en fait à estimer les facteurs de vulnérabilité de la population face aux risques de tomber dans la précarité et d'y rester ensuite durablement en ayant peu de chances d'en sortir. Si cette analyse descriptive est en soi intéressante pour démontrer qu'un nombre non négligeable de ménages vivent à la marge de la précarité en risquant d'y tomber d'une année à l'autre, elle ne dit rien en revanche sur les facteurs susceptibles d'influencer ces transitions. Il faut donc effectuer une nouvelle analyse multivariée de la probabilité de transiter vers le statut de « working poor ». Malheureusement, analyser les transitions de sortie depuis les statuts de « working poor » n'est pas possible en raison du nombre trop faible d'observations disponibles.

Les résultats de l'analyse logit des transitions sont reportés dans le tableau 8. La variable dépendante prend la valeur de 1 si on observe une transition vers le statut de « working poor » et de 0 si l'individu n'appartient pas à la catégorie des « working poor » en 1999 et en 2000. Les variables indépendantes se

réfèrent à l'année 1999. On fait explicitement l'hypothèse que c'est la situation initiale qui a une influence sur la situation finale des individus. Cette hypothèse est discutable, mais elle est cohérente avec une approche mettant l'accent sur la vulnérabilité des individus.

Les résultats sont assez décevants étant donné que peu de coefficients s'avèrent significatifs statistiquement au seuil de 5% (statistique-t supérieure ou égale à 1,96). On peut relever néanmoins que certains facteurs semblent réduire la vulnérabilité des individus laborieux. Par exemple, vivre dans un canton suisse allemand, être une femme mariée ou être détenteur d'une formation universitaire réduit significativement la probabilité de tomber dans la pauvreté laborieuse. A l'inverse, les travailleurs indépendants ont une plus forte probabilité de devenir « working poor » ce qui illustre la volatilité des revenus découlant de cette forme de travail.

Tableau 8 : Analyse logit des transitions vers le statut de travailleurs paupérisés 1999-2000

	Coeff.	Stat-t	O/R*
Constante	-5,051	-1,85	-
Taille du ménage			
Nombre de personnes dans le ménage	0,340	1,98	
Age			
Age de l'individu	0,052	0,35	
Carré de l'âge de l'individu	-0,000	-0,35	
Région linguistique			
Canton suisse allemand	-0,971	-2,80	0,38
Genre			
Sexe féminin	1,053	1,58	2,87
Nationalité			
Suisse	-0,093	-0,22	0,91
Type d'emploi			
Travailleur indépendant	0,843	2,29	2,32
Temps partiel	0,629	1,76	1,88
État civil			

Marié	0,457	0,60	1,58
Femme mariée	-1,656	-2,27	0,19
Formation achevée			
École secondaire professionnelle	-0,297	-0,63	0,74
École secondaire générale	-1,607	1,92	0,20
École supérieure professionnelle	-0,689	-1,38	0,50
Formation universitaire	-1,354	-2,17	0,26

Note : population âgée de 20 à 60 ans ; les écart-types sous-jacents à la statistique t sont robustes (méthode Huber/White), corrigés pour les observations non-indépendantes au niveau du ménage. Taille de l'échantillon : 1596 observations.

Source : J.-M. Falter et Y. Flückiger, « 'Bas salaires' et 'working poor' en Suisse », in E. Zimmermann et R. Tillmann (ed.), *Vivre en Suisse 1999-2000*, Berne, Peter Lang, 2004, pp. 55-75.

Le même type d'analyse de transitions peut être réalisé pour les pays européens qui disposent, tout comme la Suisse, d'un panel des ménages sur lequel d'ailleurs l'Office fédéral de la statistique, dans un souci légitime de compatibilité, s'est fondé pour élaborer son propre panel. Sans entrer dans les détails de ces analyses, on relèvera néanmoins que, selon les données du Panel européen des ménages, entre 1994 et 1997, un tiers des actifs pauvres en 94 sont restés en permanence dans un état de pauvreté laborieuse tout au long de cette période⁹. De surcroît, 10% des actifs pauvres en 94 étaient toujours en état de pauvreté en 97 après avoir connu cependant une transition hors de la pauvreté. 7% ont connu deux ou trois périodes hors de la pauvreté avant d'y retomber en fin de période d'observation. Finalement, 12% des pauvres laborieux en 1994 sont devenus inactifs au cours de la période d'analyse. Ces chiffres démontrent bien que, tout comme pour la Suisse, il existe en Europe une

⁹ R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

population pauvre qui malgré une activité professionnelle exercée à temps plein ne parvient jamais à « s'en sortir », formant ce que l'on a pris l'habitude de désigner sous le terme de trappe à la pauvreté mais qui affecte dans ce cas une population occupée l'équivalent d'un temps plein pour la majeure partie de l'année. Les chiffres du panel européen de ménages mettent en évidence que seuls 38% des travailleurs pauvres sont parvenus à sortir de leur état de pauvreté laborieuse au cours de la période examinée sans y retomber, en tous les cas avant la fin de la période d'observation.

3.3. Analyse multidimensionnelle de la pauvreté

Jusqu'à présent, toutes les analyses de la pauvreté présentées dans cet article étaient basées sur une approche purement financière, basée sur le revenu ou sur les dépenses. Or, comme nous avons pu le mettre en évidence, la précarité est un phénomène multidimensionnel qui dépasse le seul critère monétaire utilisé généralement par les économistes pour simplifier les analyses empiriques. Une approche multidimensionnelle est particulièrement importante pour étudier l'exclusion sociale et en établir les liens avec la pauvreté financière.

Pour y parvenir, il faut tout d'abord découvrir les différentes dimensions de la pauvreté, sans un a priori quelconque. A partir des résultats de cette première analyse, on peut alors délimiter les différents groupes de pauvres par le biais d'une analyse en « clusters » qui permet de regrouper les personnes ou les ménages en fonction de leur proximité mise en exergue par les différentes dimensions de la pauvreté retenues lors de la première étape. On peut ensuite étudier les caractéristiques socio-économiques de ces divers groupes de la population qui les distinguent du reste des individus. On peut également déterminer quels sont les facteurs susceptibles d'augmenter la probabilité d'appartenir à un groupe donné de la population. Finalement, et si l'on dispose de données longitudinales sur un groupe assez large de personnes, on peut

étudier le processus qui conduit certaines personnes dans un état de précarité, sur une dimension de la pauvreté, vers une situation d'exclusion sociale totale caractérisée par une privation sur toutes les dimensions retenues de la pauvreté.

Ce type d'analyse est relativement rare car il nécessite un outillage relativement sophistiqué. Nous avons néanmoins réalisé cette étude pour la Suisse et nous en livrons brièvement les principaux résultats¹⁰. Dans la première étape de l'étude, nous avons employé une analyse factorielle, réalisée à partir des données du PSM pour les années de 1999 à 2002 afin de mettre en évidence les différentes dimensions de la précarité. Cette analyse a mis en évidence les dimensions latentes des situations de « privation » en Suisse. Elles ont été établies en l'occurrence à partir d'un jeu de plus de 60 variables qui permettent de caractériser la situation des ménages en Suisse. Après une analyse détaillée, nous avons pu interpréter ces différentes dimensions de la pauvreté qui sont au nombre de quatre :

1. La situation financière ;
2. La santé physique et mentale ;
3. L'environnement résidentiel ;
4. Les liens sociaux.

Le tableau 9 met en évidence ces quatre facteurs latents tout en indiquant les variables qui les composent et à partir desquelles nous avons pu interpréter leur signification. Il apparaît ainsi que la variable latente relative à la situation financière des ménages a été construite à partir d'informations relatives à la capacité des ménages d'épargner 100 francs par mois, de prendre des vacances ou de pouvoir s'offrir un repas au restaurant. Comme on le constate, ces informations ne sont pas toutes objectives mais elles sont aussi constituées de jugements subjectifs fournis par les personnes elles-mêmes sur leur propre situation.

¹⁰ Cf., G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger et S. Weber (à paraître), *A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland*, papier présenté à la conférence organisée par l'UNDP sur la pauvreté multidimensionnelle, Brasilia, 2005.

Tableau 9 : Analyse factorielle des variables latentes de la précarité, PSM 2001

Variabes	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4
Facture	0.673	0.072	-0.087	-0.165
Epargne 100CHF	0.816	-0.028	-0.064	0.087
Retraite	0.702	-0.070	0.058	0.023
Joint les deux bouts	0.788	0.062	-0.034	-0.112
Revenu inférieur aux besoins	0.518	0.001	0.041	0.151
Petit logement	0.166	0.046	0.103	-0.153
Chauffage	0.269	0.147	0.039	-0.055
Vacances	0.735	-0.019	-0.114	0.139
Invitations	0.726	-0.098	0.069	0.161
Restaurant	0.717	-0.145	-0.006	0.143
Automobile	0.583	0.016	0.140	0.090
Machine à laver la vaisselle	0.556	-0.079	0.217	0.032
Dentiste	0.744	0.049	-0.036	-0.053
Ordinateur	0.715	0.030	0.043	0.112
Satisfaction financière	0.499	0.257	-0.005	-0.172
Satisfaction financière ménage	0.768	0.102	-0.022	-0.176
Satisfaction p.r. niveau de vie	0.476	0.162	0.038	-0.154
Bruit	0.025	0.007	0.800	-0.049
Pollution	0.006	-0.011	0.878	-0.008
Violence	0.075	0.046	0.418	0.018
Santé	0.069	0.488	0.009	0.357
Médication	-0.032	0.400	0.010	0.508
Dépression	0.050	0.624	0.006	0.027
Satisfaction de vie	0.246	0.542	0.009	-0.111
Optimisme	-0.081	0.684	0.002	0.067
Handicap	-0.007	0.384	0.004	0.347
Affiliations	0.181	0.050	-0.010	0.163
Cinéma	0.058	-0.043	-0.048	0.615
Sports	-0.064	0.149	0.077	0.348
Bar	0.142	-0.058	-0.015	0.330
Théâtre	0.252	-0.095	-0.039	0.235
Contacts	-0.095	0.053	-0.025	0.314

Source : G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger et S. Weber (à paraître).

Sur la base des résultats de cette analyse factorielle, nous avons ensuite attribué un score à chacun des ménages du panel suisse pour chacune des quatre dimensions isolées par la première étape de l'analyse. Ces scores sont obtenus à partir des observations effectuées auprès de chaque ménage pris individuellement pour chacune des variables mises en exergue dans le tableau 9 auxquelles un poids a été attribué par l'analyse factorielle. Ce coefficient est utilisé pour pondérer les variables employées pour mesurer les scores sur chacune des quatre dimensions. A partir de ces scores, nous avons formé ensuite des groupes plus ou moins homogènes constitués sur la base des distances séparant les différents ménages entre eux sur les quatre dimensions de la précarité. Dans ce type d'approche, le nombre de groupes (« clusters ») n'est pas fixé a priori mais il est établi de manière optimale en fonction de certains critères statistiques. Cela permet de déterminer notamment s'il existe plusieurs groupes de ménages qui se trouvent démunis sur une dimension de la précarité mais pas sur les autres ou si au contraire on est en présence de deux groupes seulement, un démunis, sur toutes les dimensions de la pauvreté, et l'autre qui forme la population privilégiée.

L'analyse de clusters que nous avons pu effectuer démontre qu'il n'y a, en Suisse, que deux groupes de personnes, les pauvres, caractérisés par une situation de privation sur toutes les dimensions retenues, et les « non pauvres » ce qui est en soi un résultat digne d'intérêt. Cette conclusion peut être observée à la lecture attentive du tableau 10 qui indique, pour chaque année depuis 1999, le nombre de groupes que notre analyse de cluster est parvenue à isoler et les scores moyens obtenus par ces groupes sur chacune des quatre variables latentes.

Tableau 10 : Scores moyens obtenus par les différents groupes sur les variables latentes de la précarité, PSM, 1999 – 2003

	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4	Observations	%
1999						
Cluster 1	-0.092	-0.074	-0.026	-0.040	7397	95.58
Cluster 2	1.970	1.578	0.562	0.828	339	4.38
Cluster 3	3.374	2.777	1.557	3.429	2	0.03
2000						
Cluster 1	-0.050	-0.048	-0.015	-0.004	6684	98.58
Cluster 2	2.829	2.182	0.506	0.013	96	1.42
2001						
Cluster 1	-0.049	-0.038	-0.012	-0.011	6321	98.52
Cluster 2	2.863	1.885	0.564	0.217	95	1.48
2002						
Cluster 1	-0.076	-0.052	-0.031	-0.041	5376	96.71
Cluster 2	2.338	1.147	0.682	1.008	160	2.88
Cluster 3	-0.291	2.634	2.195	1.217	17	0.31
Cluster 4	2.879	4.004	2.222	-0.148	6	0.11
2003						
Cluster 1	-0.089	-0.051	-0.016	-0.020	4943	96.81
Cluster 2	2.575	1.213	0.387	0.574	152	2.98
Cluster 3	1.991	3.433	-1.712	0.148	8	0.16
Cluster 4	3.737	5.515	1.771	1.445	3	0.06

Source : G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger et S. Weber (à paraître), *A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland*, papier présenté à la conférence organisée par l'UNDP sur la pauvreté multidimensionnelle, Brasilia, 2005.

Comme on peut le constater à la lecture du tableau 10, lors des années pour lesquelles plus de deux groupes ont été mis en évidence, ces groupes supplémentaires sont formés par un

nombre tellement restreint d'observations qu'il est impossible de prêter foi à ces regroupements, trop petits d'ailleurs pour être caractérisés de manière fiable.

A ce propos, il est très intéressant de constater qu'une analyse traditionnelle de la pauvreté, basée sur des critères purement financiers, montre que le groupe des pauvres « multidimensionnels » est inclus dans le groupe, défini plus largement, des personnes pauvres sur le plan strictement monétaire. Les résultats de l'analyse financière de la pauvreté sont d'ailleurs résumés dans le tableau 11 qui indique non seulement le taux de pauvreté pour chaque année examinée mais qui présente également sa profondeur mesurée par le biais de l'écart moyen qui sépare les pauvres de la ligne de pauvreté. Celle-ci a été définie en l'occurrence non plus de manière absolue (norme CSIAS), mais de manière relative, par rapport au revenu médian des ménages suisses pour chacune des années examinées. Ce seuil est indiqué en l'occurrence dans la première ligne du tableau.

En comparant les résultats de l'approche traditionnelle avec ceux de l'approche multidimensionnelle, il s'avère que l'analyse unidimensionnelle permet, en Suisse, de saisir l'essentiel de la pauvreté qui affecte certains ménages dépourvus des moyens financiers pour vivre décemment. D'ailleurs, il apparaît que les variables socio-économiques et démographiques qui influencent le risque de pauvreté monétaire sont les mêmes que celles qui ont un effet sur la pauvreté multidimensionnelle. De surcroît, l'impact de ces différentes variables est le même dans les deux types d'approche de la pauvreté. Ce résultat pourrait laisser supposer que tout ce déploiement de moyens n'est pas très utile pour mieux comprendre la pauvreté en Suisse. Cela n'est pourtant pas entièrement correct puisque nous avons pu constater que la taille du ménage exerce une influence « positive » et significative sur le risque de pauvreté monétaire mais qu'elle n'a pas d'effet significatif sur la pauvreté multidimensionnelle. Cela est dû sans doute au fait que si la présence d'enfants constitue une charge financière susceptible de mener un ménage dans une situation de pauvreté laborieuse, elle évite néanmoins l'exclusion sociale

grâce aux contacts qu'elle permet d'établir entre la famille et son environnement social, ne serait-ce que grâce à la scolarisation des enfants.

Tableau 11 : Différents indicateurs de la pauvreté financière, PSM 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Ligne de pauvreté (en francs)	24'000	24'120	24'857	25'714	25'500
Headcount ratio %	7.8	7.533	7.329	7.908	7.521
Income gap ratio (en francs)	413.14	295.83	279.98	360.96	340.69
Index FGT(0.5)*100	3.355	2.542	2.495	3.011	2.820
Index FGT(2.0)*100	0.626	0.428	0.360	0.467	0.430
Index FGT(3.0)*100	0.289	0.194	0.156	0.223	0.174
Index FGT(4.0)*100	0.153	0.102	0.080	0.131	0.079
Index FGT(5.0)*100	0.089	0.059	0.045	0.087	0.039
Nombre d'observations	6'321	5'907	5'567	5'020	4'680

Source : G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger et S. Weber (à paraître), *A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland*, papier présenté à la conférence organisée par l'UNDP sur la pauvreté multidimensionnelle, Brasilia, 2005.

4. Conclusions

Le phénomène de la pauvreté laborieuse a gagné en importance en Europe au cours des 15 dernières années et la Suisse n'est pas restée en marge de cette évolution. Ce n'est donc pas un hasard si cette question occupe une place centrale dans les débats politiques. En effet, il peut paraître choquant que même en Suisse, l'activité lucrative ne protège pas de la pauvreté. Les analyses présentées dans le cadre de cet article confirment l'importance de ce problème. En Suisse, le taux de « working

poor » est supérieur à 6% de la population active occupée à plein temps et ce pourcentage progresse depuis le début des années 90. Il est à peine plus faible que dans le reste de l'Europe des quinze où ce taux dépassait tout juste les 7%. Plus inquiétant encore, les analyses effectuées sur les transitions qui caractérisent le statut de pauvreté laborieuse démontrent qu'en Suisse comme dans le reste de l'Europe, une fraction non négligeable de la population pauvre reste durablement dans cet état, malgré l'activité qu'elle exerce qui n'est pas suffisante pour mettre les familles de ces personnes pourtant actives à l'abri de la pauvreté.

Pour contrer cette évolution préoccupante, il est indispensable de mettre à profit les résultats des études réalisées sur la pauvreté pour élaborer des politiques économiques et sociales susceptibles d'apporter une réponse efficace à ce problème des *working poor*. Sans entrer dans les détails de ces mesures, on peut néanmoins penser qu'il faut, en premier lieu, mettre l'accent sur les mesures préventives, ciblées sur les populations à « risque » qui sont relativement bien connues aujourd'hui grâce aux études qui ont été effectuées en Suisse et en Europe sur les profils de la population précarisée et sur les facteurs qui en accentuent les risques. Cela signifie en particulier qu'il faut favoriser les mesures d'intégration de la population étrangère sur le marché du travail tout en mettant en place des politiques visant à favoriser la formation continue des personnes actives, surtout celles qui ont le niveau d'éducation le plus bas.

Il faut ensuite accorder la priorité au retour le plus rapide possible des chômeurs vers l'emploi sachant par ailleurs que le chômage contribue à plonger bon nombre de familles qui vivaient auparavant à la marge de la pauvreté dans une situation de précarité. Cela peut parfois impliquer une diminution du salaire par rapport à la rémunération qui était obtenue avant la période de chômage, mais ce sacrifice est souvent moins pénalisant qu'une longue période de chômage qui rend le retour vers l'emploi de plus en plus difficile et de plus en plus précaire. Pour qu'une telle politique soit efficace, il est indispensable que le travail reste suffisamment attractif pour que les chômeurs soient incités à accepter les emplois susceptibles de leur être proposés et

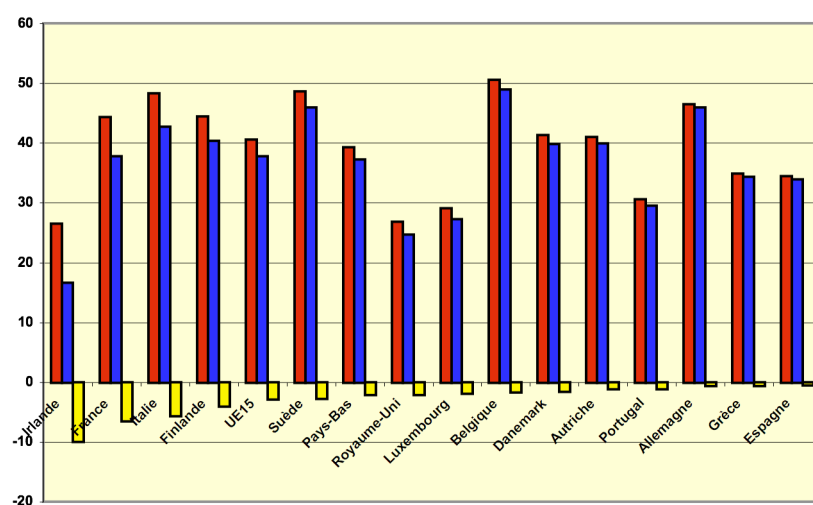
pour que le travail à plein temps protège mieux contre les risques de pauvreté. Pour ce faire, il convient notamment d'augmenter le niveau des salaires minima afin qu'ils soient significativement supérieurs aux seuils en vigueur dans le domaine de l'aide sociale. En Suisse, cette politique doit être appliquée de manière sectorielle et régionale, par le biais des différentes CCT et par les négociations qui ont lieu périodiquement entre les syndicats et les forces patronales. Mais celles-ci doivent garder à l'esprit la nécessité de lutter contre les bas salaires comme cela a été le cas depuis 1998, date de la campagne nationale qui avait été lancée par l'USS en faveur d'un salaire minimum national. Pourtant, il faut rester conscient qu'une telle politique n'est pas suffisante en soi pour résoudre le problème de la pauvreté laborieuse. En effet, 40 % seulement des « working poor » ont un « bas salaire ». L'instauration d'un salaire horaire minimum n'aurait donc pas nécessairement un impact très important sur le niveau de « working poor ». Mais c'est sans doute une pièce du puzzle à construire.

En matière de chômage, il faut combattre également la stigmatisation dont sont victimes les chômeurs de longue durée, par le biais d'allocation de retour en emploi notamment. Pour les personnes de plus de 50 ans, il convient aussi de revoir les systèmes de rémunération liés à l'ancienneté qui contribuent à élever les salaires des personnes de cette classe d'âge au-dessus de leur productivité. Quand on ajoute à ce problème les frais liés à la prévoyance professionnelle, on comprend mieux pourquoi les entreprises préfèrent souvent embaucher des jeunes dont le salaire est, en début de carrière, souvent inférieur à la productivité.

Simultanément, il convient de réformer le système fiscal et social pour éviter qu'une hausse de revenu liée à une prise d'emploi ne soit réduite à néant par les hausses d'impôt et de cotisation et par les suppressions de prestations sociales qui étaient auparavant obtenues par les personnes à la recherche d'un travail. Cela signifie donc qu'il faut bâtir un système d'aide sociale qui évite que les personnes qui trouvent un emploi ne perdent brutalement les aides financières qu'elles recevaient en

prévoyant tout simplement une réduction progressive de ces prestations au fur et à mesure que le revenu du travail augmente. De surcroît, il est nécessaire d'uniformiser le calcul du revenu déterminant le droit à des prestations et de hiérarchiser les aides octroyées pour éviter que certains ménages ne parviennent, en cumulant de multiples aides attribuées par autant de services différents, pour obtenir en fin de compte un revenu net supérieur à celui de ménages qui sont pourtant actifs sur le marché du travail et qui, du fait d'un revenu brut situé juste au-dessus de la limite des aides, ne reçoivent aucune prestation sociale.

Les exemples sont aujourd'hui innombrables qui démontrent les incohérences des systèmes de taxation ou d'aide sociale qui anéantissent tous les bénéfices d'une prise d'emploi par rapport à la situation des personnes dépendantes de prestations publiques qu'elles n'ont aucun intérêt à abandonner. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les emplois à bas salaires. C'est la raison pour laquelle un nombre croissant de pays ont choisi de réduire les taux de prélèvement bruts (impôts et cotisations sociales) prélevés sur les emplois à bas salaires définis comme étant ceux qui offrent une rémunération égale ou inférieure au 2/3 du salaire moyen de la population active occupée en tant que cols bleus. C'est le cas notamment de l'Irlande, comme en témoigne la figure 12.

Figure 12 : Evolution du taux de prélèvement brut appliqué aux travailleurs à bas salaires, 1996-2002¹¹

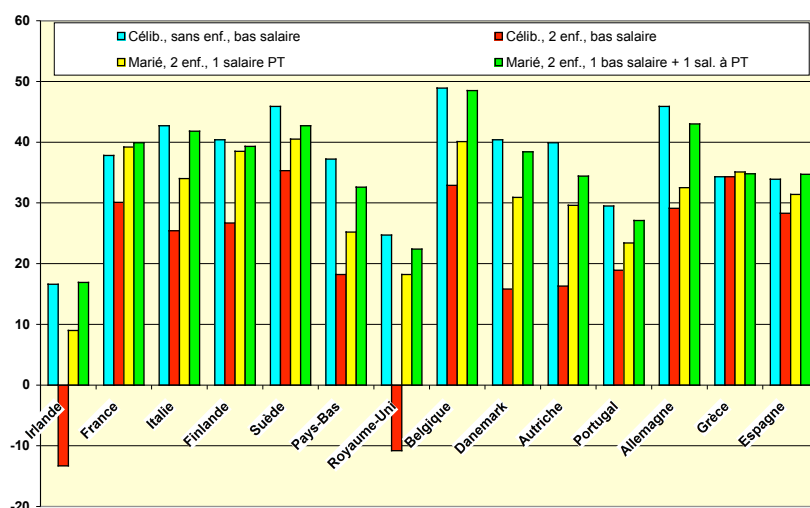
Source : R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Il ressort également des études effectuées sur la pauvreté laborieuse que le revenu professionnel n'est pas le seul facteur déterminant la probabilité d'appartenir à la population pauvre. On constate notamment que la structure familiale est un facteur particulièrement prépondérant. En effet, la présence d'enfants réduit le temps de travail des membres du ménage, particulièrement des femmes, et obère les possibilités de carrière en raison des interruptions de la vie professionnelle qu'ils

¹¹ Taux moyen d'imposition sur le revenu salarial brut plus les cotisations sociales, parts employé et employeur, en pourcent du coût du travail des travailleurs à bas salaires (2/3 du salaire moyen d'un ouvrier à la production).

induisent. En outre, plus le ménage est grand, plus la part de revenu par tête sera faible, toutes choses étant égales par ailleurs. Cela signifie qu'il faut, parallèlement aux politiques du marché du travail, mettre en place une véritable politique familiale qui permette notamment aux femmes de rester sur le marché du travail même après la naissance de leurs enfants. Une politique en faveur des familles qui soit également en mesure de lutter contre la pauvreté laborieuse passe également par le biais de la fiscalité et du système social ainsi qu'en témoigne la figure 13, qui mesure le taux de prélèvement net appliqué à différents types de ménages selon le revenu de leur activité. Cette figure met notamment en évidence que des pays comme l'Irlande ou le Royaume-Uni ont adopté des politiques fiscales et d'aide sociale qui incitent les familles monoparentales à exercer une activité lucrative, même si celle-ci ne leur procure qu'un bas salaire. A l'inverse, des pays comme la Grèce ont des taux de prélèvements moyens nets quasiment identiques, quelle que soit la situation familiale, le niveau du salaire ou le nombre de salariés par ménage. En Irlande, l'adjonction d'un emploi à bas salaire à un travail à plein temps assurant une rémunération « normale » se traduit par une progression assez substantielle du taux de prélèvement moyen. Dans la plupart des pays, cependant, le taux de prélèvement moyen net appliqué à un ménage composé d'une personne vivant seule sans enfant mais avec un bas salaire est quasiment identique ou même parfois supérieur au taux appliqué à une famille de 4 personnes dotée de deux sources de revenus.

Figure 13 : Taux de prélèvement moyen net¹² des prestations reçues selon le type de ménage, 2002



Source : R. Pena-Casas et M. Latta, *Working Poor in the European Union*, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Quoi qu'il en soit, une politique de lutte contre la pauvreté laborieuse nécessite l'usage de plusieurs instruments simultanément. Elle passe notamment par une réforme de la fiscalité et des systèmes d'aide sociale qui est indispensable pour faire en sorte que le travail continue à offrir une immunité contre la pauvreté.

¹² Charge fiscale, plus contributions sociales (parts employé et employeur), moins les subventions et autres prestations financières versées, par type de famille et niveau de salaire, en pourcent du coût du travail. La population à bas salaire est définie selon les mêmes critères que ceux employés pour la figure 12 alors que le salaire à plein temps est évalué à partir du salaire moyen d'un ouvrier à la production.

Bibliographie

- B.I. Buhmann, *Wohlstand und Armut in der Schweiz*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger, 2^{ème} édition, 1991.
- J. Deutsch, Y. Flückiger, J. Silber, *La population des "bas salaires" et des "working poor" en Suisse*, Neuchâtel, OFS, 1999.
- J.-M. Falter, G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger, *Le travail à temps partiel : caractéristiques et développement prévisible*, FNRS, Programme prioritaire « Demain la Suisse », 2000.
- J.-M. Falter, *Occupational Choice: Empirical Studies on Self-Employment in Switzerland*, Thèse de doctorat, Université de Genève, 2002.
- J.-M. Falter, Y. Flückiger, « "Bas salaires" et "working poor" en Suisse », *Vivre en Suisse 1999-2000*, E. Zimmermann, R. Tillmann (dir.), Peter Lang, Berne, 2004, pp. 55-75.
- J.-M. Falter, "Equivalence Scales and Subjective Data in Switzerland", *Revue suisse d'économie et de statistique*, 2(142), 2006, pp. 263-84.
- G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger et S. Weber, *A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland*, papier présenté à la conférence organisée par l'UNDP sur la pauvreté multidimensionnelle, Brasilia, 2005, à paraître.
- J.E. Foster, J. Greer, E. Torbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52(3), 1984, pp. 761-766.
- L. Gärtner, Y. Flückiger, *Problèmes de l'Etat social : causes, fondements et perspectives*, Zürich, Verlag Rüegger, 2006.
- M. Gerfin, "Evaluation der Richtlinien der SKOS", Skos, Berne, 2004.
- R.E. Leu, S. Burri et T. Priester, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien, Verlag P. Haupt, 1997.
- R.E. Leu, S. Burri, "Poverty in Switzerland", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 135(3), 1999, pp. 303-328.
- Office fédéral de la statistique, *La statistique suisse de l'aide sociale : les premiers résultats nationaux*, Neuchâtel, OFS, 2006.

- R. Pena-Casas, M. Latta, *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2004.
- S. Rossini, B. Favre-Baudraz, *Les oubliés de la protection sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2004.
- A. K. Sen, *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford, 1973.
- A.K. Sen, "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35(2), 1983, pp. 153-169.
- E. Streuli, T. Bauer, *Les working-poor en Suisse*, Neuchâtel, OFS, 1999.

L'Europe de la précarité

Catherine Lévy

Introduction : quelques précisions pour tenter de définir une notion

C'est dans les années 80-90 que l'on voit apparaître, dans les articles de revues spécialisées (puis dans la presse), le terme de « précaire » attribué comme adjectif à un groupe social. Par la suite, le « salarié pauvre » devient le représentant-type de toutes les précarités, celles du travail, de l'emploi et du revenu. Un peu plus tard, le terme de « précariat » est forgé pour désigner une nouvelle relation de travail qui tend à s'amplifier, celle dans laquelle, pour reprendre l'expression de R.Castel, on constate un « émiettement de la condition salariale ».

La notion de précarité n'est pas usitée dans tous les pays de l'UE et le vocabulaire utilisé en France ou en Allemagne pour en parler n'est pas nécessairement traduisible dans d'autres langues. La précarité fait référence à la problématique de l'emploi : ainsi, en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne, elle renvoie au contrat de travail. Au Royaume-Uni, l'important dans l'emploi est ce que l'on nomme la « qualité de l'emploi » et la précarité fait alors référence aux *bad jobs*. Mais en anglais le terme utilisé pour définir une situation d'emploi difficile est *to be a threat to social stability – to undermine social stability* ou encore *lack of job security* ce qui signifie « menace sur la stabilité, manque de sécurité du travail ».

Il y a donc des limites à l'utilisation de la notion de précarité pour qualifier les politiques de l'emploi en Europe. On se trouve devant une grande diversité de situations. Pour saisir ce qui a pu changer dans la condition du salariat en Europe il faut procéder à une approche par pays, même si les diverses politiques nationales

de l'emploi ont des convergences importantes. Ce serait plutôt la multiplication des « petits boulots », liés à la politique d'activation et au retour à l'emploi qui provoque ce sentiment d'insécurité pour une partie de la population.

On peut aussi analyser la précarité de l'emploi par la négative, et la définir comme une absence de continuité dans le travail ou bien de maîtrise sur celui-ci, allant de pair avec une protection sociale et des revenus faibles. Ces types d'emplois constituent la catégorie des emplois atypiques, au sein desquels on trouve ceux à temps partiel, en contrat à durée déterminée (CDD), les missions d'intérim, etc.

Un débat s'est engagé sur la signification de la précarité de l'emploi, car certains sociologues et économistes pensent que celle-ci étant devenue la norme, le terme de salariat devrait céder la place à celui de précarité. D'autres pensent que l'extension de la précarité nécessite de créer un nouvel indicateur qui prenne en compte tous les niveaux de précarité avec ou sans emploi.

Insécurité sur le marché du travail

1. L'emploi précaire

L'emploi temporaire (CDD / intérim)

Si le terme de précarité n'a pas de signification identique dans les divers pays européens, la définition de l'emploi temporaire, en revanche, nous est fournie par la littérature de la Commission¹ : il s'agit d'un emploi occupé en vertu d'un contrat de travail à durée déterminée où le motif d'expiration est généralement mentionné ; sont inclus dans cette catégorie, les saisonniers, les personnes employées par une agence d'intérim, les personnes titulaires d'un contrat de formation spécifique, les personnes travaillant à la demande ».

¹ En particulier dans les documents d'Eurostats.

Le travail temporaire a progressé dans un grand nombre de pays européens depuis une vingtaine d'années constituant ainsi une source supplémentaire d'insécurité et de précarité pour les travailleurs. Comme le mentionne un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), « on peut craindre qu'un nombre croissant de travailleurs se trouvent pris au piège d'emplois qui n'offrent guère de sécurité, procurent des rémunérations médiocres et peu d'avantages annexes ... »², autrement dit des congés payés, une assurance maladie, des allocation de chômage, des droits à la retraite ...

L'augmentation des emplois temporaires³ a été forte en Espagne, France, Italie, Pays-Bas, et Portugal, mais pas dans les autres pays. Le salaire moyen des travailleurs temporaires est inférieur à celui des salariés permanents : la différence varie entre 17% en Allemagne, 27 % aux Pays-Bas, ou encore 47% en Espagne. Dans les années 90, l'emploi temporaire représentait plus des 2/3 de la croissance de l'emploi, ce qui s'explique aisément par le fait que les règlements appliqués au travail temporaire ont été beaucoup plus libéralisés que ceux qui réglaient le travail permanent.

Missions et agences d'intérim

Depuis 15 ans, le nombre d'emplois (ou missions) d'intérim a été multiplié par 5 au Danemark, en Espagne, en Italie et en Suède. La France est le pays qui, avec les Pays-Bas, compte le plus d'intérimaires dans toute l'Europe, 4% de l'emploi total. Mais, à l'heure actuelle, ce pourcentage est en augmentation dans nombre de pays européens qui, comme l'Allemagne ou la Belgique, donnent des subventions aux agences d'intérim pour placer les chômeurs de longue durée. Les programmes de retour à l'emploi permettent aux agences d'intérim de puiser dans la

² Voir les travaux de A. Clark, *Indicateurs de la satisfaction au travail*, Paris, OCDE, 1998.

³ « Prendre la mesure du travail temporaire », in *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 2002.

masse des chômeurs pour alimenter le flot d'offres d'emplois précaires. En Allemagne, la commission Hartz⁴ a mis en place des procédures telles que les chômeurs sont obligés d'accepter les emplois offerts sous peine de perdre leur indemnisation, même si le salaire proposé est largement inférieur aux salaires en vigueur dans la profession.

Au Royaume-Uni⁵, le rôle des agences d'intérim est différent en ce qu'elles ne proposent pas le même type d'emploi aux chômeurs et aux travailleurs intérimaires. Les agences sous contrat avec l'Etat sont rémunérées selon le nombre de placements qu'elles effectuent, elles sont incitées à contraindre les chômeurs à accepter n'importe quel travail. Dans une zone particulièrement touchée par le chômage, à Lowestoft près de Norwich, des « recruteurs » parcourent les rues à la recherche de chômeurs pour des travaux de très courte durée, sur des postes de travail de 12 heures minimum par jour, de découpe ou d'emballage qui ressemblent à ce que faisaient faire les *workhouses*⁶ au siècle dernier. Le TUC (Trade Union Congress) a mené, en 2001, une étude comparative sur les salaires dans 196 entreprises. Cette étude montre que les intérimaires ou salariés en CDD sont moins bien rémunérés que les salariés en CDI (contrat de durée indéterminée). Dans 70% des entreprises, les ouvriers temporaires n'ont pas de cotisations retraites ; dans 25%, il n'existe pas d'indemnités maladies, etc.

Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas les agences d'intérim s'intéressent également aux travailleurs migrants en leur proposant des emplois que les nationaux refusent, surtout pour les travaux saisonniers. Selon une enquête de l'OIT⁷, l'intérim

⁴ Directeur du personnel de VW, chargé par le chancelier Schröder de réformer le marché du travail et l'assurance chômage en 2002.

⁵ A. Gray, « Jobseekers and Gatekeepers ; the Role of Private Employment Agencies in the Placement of the Unemployed », in *Work, Employment and society*, n° 16/4, 2002.

⁶ Equivalent de l'Hôpital général en France, où les « vagabonds » à partir du 16^{ème} siècle étaient assujettis au travail forcé entrecoupé de prières.

⁷ *Le rôle des agences privées de l'emploi sur le fonctionnement du marché du*

permet aux travailleurs migrants de quitter un pays où les salaires sont très bas pour aller dans un pays où ils sont plus élevés, mais à l'arrivée ils ne touchent que rarement les salaires en vigueur. Au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, la majorité des intérimaires travaillent dans les services. L'embauche d'intérimaires lors de la privatisation des services publics au Royaume-Uni permet, en cas de « dégraissage », de ne pas payer d'indemnités de licenciement.

En France, le rôle des agences d'intérim devient de plus en plus important. Elles commencent à collaborer avec les Agences Nationales pour l'Emploi (ANPE) et peuvent aussi être chargées par les autorités régionales de « placer » des licenciés-chômeurs. C'est ce qui s'est passé dans la région de Longwy, au moment de la reconversion des ouvriers des usines Daewoo (2003) qui ont été « pris en charge » par des agences privées et « reconvertis » non dans des stages de formation mais dans des missions d'intérim. Les agences privées sont rémunérées au nombre d'ouvriers « placés », sous réserve que la durée de la mission d'intérim soit au minimum de 15 jours.

En Europe, la plus forte concentration d'emplois temporaires se trouve dans l'agriculture et dans les professions non qualifiées. Les jeunes (15-24 ans) ont une probabilité trois fois supérieure aux autres salariés d'avoir un emploi temporaire, mais les travailleurs qui ont un faible niveau scolaire ont un taux d'emploi temporaire supérieur de 60% à ceux qui ont une meilleure formation. L'enquête européenne sur les conditions de travail a montré que les intérimaires sont les plus exposés aux accidents du travail, surtout à cause des rythmes de travail et aussi parce que, même s'il s'agit de travaux dangereux, ils ne disposent en général que de quelques minutes de formation⁸.

Les travailleurs temporaires sont en principe couverts par les mêmes dispositifs que les « permanents », mais ils sont souvent pénalisés car ils ne comptabilisent pas les durées minimales de

travail, Genève, OIT, 1994.

⁸ *Third survey of working conditions in the EU*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000.

travail requises pour jouir des mêmes droits. Ainsi, dans certains pays, il faut un an de travail pour avoir droit aux indemnités de chômage. En outre, les intérimaires ont souvent des difficultés à présenter le bon dossier car ils ne savent pas toujours avec précision qui, de l'agence d'intérim ou de l'entreprise, doit acquitter les cotisations sociales. C'est une source de précarité et d'insécurité supplémentaire, mais l'inégalité la plus flagrante entre permanents et temporaires se trouve dans la différence de salaire horaire pour un même travail.

Si l'on compare les conditions de travail entre travailleurs temporaires et travailleurs permanents, le pourcentage des travailleurs temporaires signalant des conditions de travail pénibles est supérieur à celui des permanents (enquête de la Fondation de Dublin⁹). Sur d'autres points, comme l'accès à la formation, le fait d'avoir un emploi temporaire réduit l'accès à la formation payée par l'employeur de 6 à 20% selon les pays. L'écart le plus important dans l'accès à la formation se situe au Danemark car la formation des salariés permanents y est très importante¹⁰. Les structures de mobilité des travailleurs vers l'emploi ou le chômage varient fortement d'un pays à l'autre ; la mobilité ascendante est la plus forte en Autriche, au Danemark, au Pays-Bas et au Royaume-Uni, et la plus faible en France, en Belgique et en Espagne.

Une autre enquête¹¹ montre que pour certains pays (Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) 12% des travailleurs intérimaires ont été embauchés sur des postes permanents par les entreprises utilisatrices, 18 % ont trouvé un emploi permanent dans une autre entreprise (ce qui fait un total de 30%). Au Royaume-Uni, les emplois en CDD sont souvent un marchepied pour obtenir un emploi permanent, mais cela n'est pas vérifié pour la France, le Portugal et l'Allemagne. Dans l'UE, on compte qu'environ un quart des contrats temporaires

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Panel communautaire des ménages*, Eurostats, 2000.

¹¹ *Enquête européenne sur les forces de travail*, Eurostats, 2004.

sont inférieurs à six mois et que les deux tiers sont inférieurs à un an.

L'emploi à temps partiel

En 2005, l'emploi à temps partiel a augmenté d'environ 1% en un an dans l'UE-25, atteignant 17,5% de l'emploi total. On le trouve essentiellement dans les secteurs du commerce, des transports et communications, des activités de services (aux particuliers et aux entreprises). Dans l'UE à 15, il représente 18,5% de l'emploi total. L'augmentation est plus forte pour les femmes, mais il s'agit d'une moyenne car, si l'on considère les Etats membres, on constate que la part des emplois à temps partiel représente 3,9% de l'emploi salarié en Slovaquie, 75,3 % aux Pays Bas et 32,7% au Danemark (cf. tableau).

Le développement de ce type d'emploi contribue fortement à l'accroissement du nombre de salariés pauvres, et en particulier de celui des femmes, souvent seules avec des enfants à charge (parent isolé). En Allemagne, plus d'un quart des emplois sont à temps partiel et sont surtout occupés par des femmes. En France, on compte 1,2 million d'emplois à temps partiel contraint¹², dont 77% sont occupés par des femmes. Au Royaume-Uni, le travail à temps partiel qui représente 25 % de l'emploi total (et 45 % du travail des femmes) pénalise les salariés car non seulement ils ne touchent que de faibles salaires mais ils n'ont qu'un accès limité aux droits sociaux (chômage, maternité, retraite). Ces emplois sont appelés *bad jobs*.

¹² Emplois à temps partiel que les salariés n'ont pas choisi et qui leur sont imposé ; terminologie utilisée dans les statistiques de l'emploi.

Femmes ayant un emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total par pays et par année : 1994-2005

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE25							29.8	29.8	29.8	30.3	31.4	32.6
UE15		31.3	31.6	32.4	33.0	33.4	33.6	33.6	33.4	34.0	35.2	36.5
UE €		28.1	28.4	29.5	30.4	31.2	31.5	31.2	31.0	31.6	33.1	34.9
BE	28.3	29.8	30.5	31.4	33.3	39.9	39.9	36.8	37.7	39.7	41.0	40.7
CZ				10.3	10.0	9.9	9.5	8.6	8.3	8.5	8.5	8.4
DK	34.4	35.5	34.5	34.5	35.8	33.9	35.2	31.6	31.4	32.0	33.9	32.7
DE	33.1	33.8	33.6	35.1	36.4	37.2	37.9	39.3	39.5	40.8	41.6	44.3
EE				12.5	10.2	9.1	9.5	10.4	9.6	10.6	10.7	10.4
EL	8.0	8.4	9.0	8.1	10.5	10.2	8.0	7.2	8.0	7.4	8.6	9.1
ES	15.1	16.5	17.0	17.4	17.1	17.6	17.1	17.3	17.1	17.4	18.3	24.9
FR	27.8	28.9	29.4	30.9	31.5	31.6	31.0	30.4	29.7	29.9	30.0	30.9
IE	21.7	23.1	22.1	23.2	30.3	30.7	30.9	31.3	30.7	31.3	31.9	24.4
IT	12.6	13.1	13.0	13.9	14.4	15.7	17.4	17.8	16.7	17.2	24.8	25.7
CY						11.1	13.9	12.9	11.3	13.2	13.2	13.8
LV					12.8	13.0	12.4	12.1	11.2	13.7	13.5	11.6
LT					9.7		10.2	10.0	11.0	11.2	10.4	8.5
LU	19.5	20.3	18.4	20.2	22.5	24.6	26.0	25.6	26.4	30.7	36.3	38.2
HU			4.4	5.6	5.4	5.6	5.3	5.1	5.1	6.1	6.2	6.1
MT							13.5	17.1	18.9	21.0	17.8	19.3
NL	66.0	67.3	68.5	67.9	67.9	68.6	70.6	71.3	72.8	74.2	74.8	75.3
AT		26.9	28.8	29.0	30.3	32.5	33.0	33.6	35.9	35.3	38.6	38.9
PL				13.5	13.0		13.2	12.6	13.4	13.1	13.4	14.2
PT	12.1	11.6	13.0	15.0	17.3	16.8	16.5	16.7	16.5	17.3	16.1	16.6
SI			8.6	9.9	8.7	7.8	7.7	7.4	8.3	8.5	11.7	11.0
SK					3.8	3.2	2.9	3.8	2.7	3.7	4.2	3.9
FI		15.8	15.6	15.6	17.0	17.0	16.9	16.7	17.1	17.8	17.8	18.5
SE		43.4	41.8	41.4	40.7	40.0	36.3	32.7	32.9	35.4	36.4	39.9
UK	44.4	44.3	44.8	44.9	44.8	44.3	44.4	44.3	43.9	44.2	44.2	43.1

Pour achever le tour d'horizon des emplois « atypiques », il faut mentionner le cas des travailleurs indépendants qui sont de « faux indépendants » car, « dépendants » de leur donneur d'ordre. Il faut noter qu'en Italie, ce type d'emploi a permis de donner un statut légal au travail qui était auparavant « au noir », et les 27% de l'emploi total sont représentés par du travail indépendant qui n'est autre qu'un emploi parasubordonné- donc des faux indépendants. On ne trouve guère de données globales satisfaisantes pour l'Europe, car l'intitulé « travailleurs indépendants » recouvre des statuts totalement différents, allant du chauffeur de taxi ou de l'ouvrier du bâtiment au notaire, médecin ou avocat.

En Espagne, les emplois précaires ont pris une place importante puisque 30% des salariés considèrent qu'ils occupent un emploi précaire, les créations de ces types d'emploi ont

accompagné les reconversions postérieures aux licenciements. Les syndicats ont alors introduit l'idée de la « flex-sécurité » pour sécuriser les parcours des salariés au moyen de la protection sociale et des politiques actives de l'emploi.

Les stages

Les stages sont destinés aux jeunes qui recherchent un emploi et aux chômeurs qui sont demandeurs d'emploi. En Europe, la France a le taux de chômage le plus élevé de jeunes de moins de 25 ans. Il était de 22 % en février 2005, derrière la Pologne, la Tchéquie et l'Italie, mais si l'on ajoute les stagiaires "bénévoles", le taux monte à plus de 30 %. C'est la raison pour laquelle nous avons pris l'essentiel de nos exemples en France. Le Conseil Economique et Social y estime à 800 000 le nombre de stagiaires par an, dont seulement 60 000 sont de vrais stages de formation. Les stages ne sont soumis à aucune réglementation et donc, la plupart du temps, non seulement ils n'assurent aucune formation mais ils contribuent à dévaloriser les diplômes des étudiants stagiaires, dont une grande partie n'est pas rémunérée¹³.

¹³ Allonger la durée de vie au travail : de 14 à 70 ans ? Le 9 mai 2006, un projet de décret d'application de la loi du 31 mars 2006 sur « l'égalité des chances » est dévoilé par l'agence AEF. Il s'agit de la « gratification » des « élèves âgés de 14 ans (...) admis à entrer dans une formation d'apprentis juniors ». L'article 1er du projet de décret prévoit que « l'apprenti junior est suivi par un tuteur », qui peut être « le chef de l'entreprise » ou choisi « parmi les salariés ». L'article 2 précise que « lorsque le stage en milieu professionnel excède une durée de 10 jours travaillés, y compris de manière discontinue, il donne lieu, au bénéfice de l'apprenti junior, au versement par l'entreprise (...) d'une gratification correspondant à 20 % du SMIC par heure travaillée ». En France, en 2006, on pourra faire travailler des jeunes de 14 ans jusqu'à 10 jours gratuitement... Au-delà de 10 jours, ils auront droit, royalement, à un maximum de 1,3 euro l'heure ! C'est la directive européenne du 22 juin 1994 (directive 94-33CE) qui, la première, dans son article 4, a précisé que « l'interdiction du travail des enfants ne s'applique pas (...) aux enfants âgés de 14 ans au moins qui travaillent dans le cadre d'un système de

Dans le journal français *Libération* du 30 novembre 2005, on pouvait lire une annonce parue sur le site Internet du gouvernement. Elle proposait un stage de 5 mois au service de l'information du Premier ministre : il fallait avoir au minimum bac+3, avoir eu une expérience dans le secteur de la communication, accepter de ne pas être rémunéré et ne pas espérer de contrat à la fin du stage. Le stage dit « photocopie/café » où le stagiaire n'apprend rien s'oppose au stage « emploi déguisé » où le stagiaire occupe un emploi à part entière. Cela permet aux employeurs d'avoir une main d'œuvre qualifiée et motivée à peu de frais. Le stagiaire n'a pas de jour de congé et fait souvent des heures supplémentaires... Certaines entreprises sont devenues des « stagiophages », des usines à stagiaires qui forment la majorité du personnel et sur lesquelles les inspecteurs du travail n'ont que peu de poids car ce « travail dissimulé » reste légal. Il y a pléthore de candidats pour les stages, ce qui fait que le stage commence à devenir un emploi atypique—ou précaire—sans contrat, sans salaire et sans droits : aucune rémunération n'est obligatoire et, comme elle est inférieure à 30 % du Smic, l'employeur n'a pas de cotisation sociale, mais il faut noter que le stagiaire est couvert par la sécurité sociale.

Quand on est diplômé et que l'on ne trouve pas d'emploi, on choisit un stage faute de mieux parce qu'il est, pour certains, la seule alternative à l'exclusion. Comme l'écrit le collectif « Génération précaire »¹⁴ le stagiaire entre malgré lui dans la spirale de la concurrence déloyale avec les intérimaires, les *free lance* et autres pigistes, consultants, chômeurs, etc., car en proposant gratuitement son travail, il contribue à une baisse générale des salaires. De plus, le stagiaire ne cotise ni pour le chômage, ni pour la retraite. Mais, la gratification du stage, s'il

formation (...) en stage en entreprise ». Depuis 2003, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de remettre en cause l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans.

¹⁴ *Sois stage et tais toi*, Paris, La Découverte, 2006.

dure plus de trois mois, doit être déclarée, car le stagiaire doit participer au paiement de l'impôt.

Quant aux stages dans d'autres pays en Europe, quelques informations s'imposent. En Italie, même si les stages ne sont pas rémunérés, il y a dans la convention le nom d'un tuteur responsable et un projet de formation et d'orientation ; il n'existe pas de convention « en blanc ». Une copie est adressée au ministère du travail (région) et aux syndicats de l'entreprise, ce qui permet d'effectuer des contrôles. Deux autres pays reconnaissent la vocation professionnelle du stage : l'Espagne et le Luxembourg. L'Espagne a institué le « stage sous-contrat » pour compléter une formation (il faut un titre professionnel ou un diplôme et le stagiaire perçoit une allocation d'au moins 60% d'un salarié à temps plein) ; au Luxembourg, c'est le même principe, mais réservé aux moins de 30 ans. En Belgique, le stagiaire bénéficie d'un statut qui le rattache au droit du travail. Dans les pays du nord de l'Europe, le régime du stagiaire est calqué sur celui du salarié. Les organisations internationales (ONU, OIT, OMS, HCR ou encore la Commission européenne à Bruxelles) sont des grands « stagiophages » et regorgent de stagiaires qui ne sont pas toujours rémunérés...

2. Licenciements et chômage

Accentuation de la précarité de la vie

Depuis plusieurs années déjà, un nombre important de salariés des entreprises situées sur le territoire de l'Europe vivent au rythme des fermetures. Qu'il s'agisse de fusions, de délocalisations ou de cessation d'activité, ils sont nombreux à avoir connu l'expérience du licenciement.

La Commission européenne a produit trois directives (1975, 1992, 1998) qui donnent aux organisations syndicales, en cas de licenciements collectifs, un droit de regard sur les décisions prises par les directions d'entreprise. Mais ce droit se limite à des discussions sur le suivi social et, sans l'intervention du politique,

il n'a qu'une incidence mineure. Ces directives guident l'ensemble des politiques de l'emploi des gouvernements, qui, le plus souvent, n'interviennent pas dans les licenciements. Ces derniers provoquent pourtant dans les lieux où ils se produisent de véritables séismes sociaux. Il en va ainsi pour les fermetures des mines de charbon, en Belgique, au Royaume-Uni et en France, tout comme pour celles de la sidérurgie, de l'industrie textile, de l'industrie automobile... ou d'autres industries réputées « modernes ».

Dans les pays d'Europe du nord, la faiblesse du taux de chômage permet, aux dires des enquêtes européennes¹⁵, de vivre moins dramatiquement le licenciement, la précarité des emplois et le sentiment d'insécurité. Mais tous les pays européens connaissent, depuis les années 90, un durcissement des régimes d'assurance chômage et posent ainsi la question de savoir comment assurer une certaine sécurité à l'ensemble de la population active. La précarité de l'emploi et la perte de l'emploi entraînent une précarité ou une insécurité des revenus ; mais de même que la précarité de l'emploi n'a pas les mêmes conséquences dans chaque pays de l'UE, les allocations de remplacement ne sont pas les mêmes, ni en montant ni en durée.

La politique du *workfare*, de l'obligation de travailler pour recevoir des allocations, qui se fait jour depuis les années 90, a été expérimentée bien avant, depuis 1986, au Royaume-Uni. Les procédures ne sont pas identiques dans les pays de l'UE, mais le modèle du *workfare* anglo-saxon et des politiques dites d'activation a petit à petit gagné les pays de l'Europe continentale, puis de l'Europe du nord. La conditionnalité des allocations de remplacement de l'emploi perdu implique un contrôle de l'administration, appelé contrôle social.

¹⁵ *Population et conditions sociales*, enquêtes Eurostats, 2003, 2004, 2005.

Taux de chômage total en Europe (1994-2005)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE25					9.4	9.1	8.6	8.4	8.8	9.0	9.1	8.7
UE15	10.5	10.1	10.2	9.9	9.3	8.6	7.7	7.3	7.6	8.0	8.1	7.9
UE €	10.8	10.5	10.7	10.6	10.0	9.1	8.1	7.9	8.3	8.7	8.9	8.6
BE	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4
CZ					6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3	7.9
DK	7.7	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8
DE	8.3	8.0	8.5	9.1	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.0	9.5	9.5
EE				9.6	9.2	11.3	12.8	12.4	10.3	10.0	9.7	7.9
EL	8.9	9.2	9.6	9.8	10.9	12.0	11.3	10.8	10.3	9.7	10.5	9.8
ES	19.5	18.4	17.8	16.7	15.0	12.5	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2
FR	11.7	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.9	9.5	9.6	9.5
IE	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.7	4.3	4.0	4.5	4.7	4.5	4.3
IT	10.6	11.2	11.2	11.3	11.3	10.9	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7
CY							4.8	3.9	3.6	4.1	4.7	5.3
LV					14.3	14.0	13.7	12.9	12.2	10.5	10.4	8.9
LT					13.2	13.7	16.4	16.5	13.5	12.4	11.4	8.3
LU	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7	5.1	4.5
HU			9.6	9.0	8.4	7.0	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2
MT							6.7	7.6	7.5	7.6	7.3	7.3
NL	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7
AT	3.8	3.9	4.3	4.4	4.5	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.8	5.2
PL				10.9	10.2	13.4	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7
PT	6.9	7.3	7.3	6.8	5.1	4.5	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6
SI			6.9	6.9	7.4	7.3	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.3
SK					12.6	16.4	18.8	19.3	18.7	17.6	18.2	16.3
FI	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4
SE	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3	7.8(p)
UK	9.3	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9	5.4	5.0	5.1	4.9	4.7	4.7

L'accès aux droits sociaux

Le thème de la redistribution est central dans le système de protection sociale mis en place durant la période de l'après-guerre en Europe. La pauvreté et l'exclusion y sont définies comme une privation et le système d'allocations s'impose comme un droit qui permet une réduction des écarts de revenus. La protection sociale doit être inconditionnelle car elle est seule à même de redistribuer des ressources et d'engendrer un sentiment d'obligation mutuelle et d'intérêt collectif. Ce droit n'implique aucune culpabilisation, ni vérification, sur l'existence de besoins et se distingue ainsi de l'aide sociale. Le rejet de toute responsabilité individuelle dans le chômage, ou dans la pauvreté, en reporte la responsabilité sur l'Etat et sur les employeurs, qui participent au financement de la protection sociale. La garantie

de l'accès aux droits sociaux résidait dans l'existence des services publics. Ceux-ci reposaient sur l'idée d'égalité de traitement. Quant à cette dernière, elle s'est peu à peu transformée, tant à partir du « droit à la différence » que des « discriminations positives », en une égalité des chances qui implique, tout au contraire, une différence de traitement. Dans la mesure où les services publics s'ouvrent à la concurrence, c'est-à-dire aux critères de rentabilité des entreprises privées, on peut prévoir une augmentation des inégalités dans l'accès aux droits sociaux. Ainsi en est-il des systèmes de santé, des transports urbains ou régionaux, etc.

Le thème de la responsabilité collective partagée, qui s'est estompée dans le domaine de la protection sociale, reste prégnant dans la sphère des politiques financières et économiques de l'Union européenne, pour désigner les mesures restrictives liées à l'équilibre des comptes financiers, à l'efficacité économique et à la transparence, comme synonyme de « bonne gouvernance ». La Commission européenne a fait de l'inclusion sociale l'une des clefs de voûte de sa « Communication sur l'avenir des systèmes de protection sociale en Europe » (14/07/99) avec quatre objectifs : 1) rendre le travail plus avantageux ; 2) fournir un revenu sûr, garantir des retraites sûres et des systèmes de retraites viables ; 3) promouvoir l'intégration sociale ; 4) garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé. L'exclusion du travail y est désignée comme le problème majeur d'où proviennent les autres dimensions de la pauvreté. Le texte de la Commission reconnaît le processus de l'exclusion comme associé non seulement à la pénurie de travail et de revenu, mais aussi aux problèmes de logement, d'éducation, de santé, de discrimination (raciste ou sexiste). Mais le discours de la Commission sur les politiques communes de protection sociale met surtout l'accent sur les problèmes du marché du travail plutôt que sur les problèmes du logement, de la santé ou de la protection sociale des inactifs. Le discours sur l'inclusion sociale s'intègre en fait à la problématique des politiques d'emploi actives, où le succès des politiques du marché du travail est jugé à

l'aune du taux d'activité de la population en âge de travailler plutôt qu'à la réduction du taux de chômage et de la pauvreté.

Dans l'optique « d'inclusion active », développée d'abord par l'OCDE, le discours européen reprend le raisonnement de l'efficacité économique en l'habillant par des objectifs de lutte contre le chômage et la pauvreté. L'inclusion active correspond, tant pour les personnes âgées que pour les parents isolés ou les handicapés, à l'obligation de travailler pour des salaires et des conditions d'emploi qui sont en marge du marché régulier du travail.

Faiblesse des revenus des employés ou des privés d'emploi

La précarité de l'emploi, ou l'absence d'emploi, crée une insécurité qui rend les individus plus fragiles et plus malléables ; cela autorise l'administration à effectuer un plus grand contrôle sur ces populations et renforce le caractère disciplinaire du traitement de la pauvreté en Europe. Les politiques sociales à destination des personnes privées d'emploi sont assorties de contrôle.

1. Un contrôle systématique des bénéficiaires d'aides sociales

Le contrôle social trouve son origine dans le système de traitement des pauvres, élaboré par les politiques « pré-démocratiques » entre le 16^{ème} et le 19^{ème} siècles, qui consistait en divers modes d'enfermement et de travail forcé. La mise au travail de certaines catégories de la population est un élément récurrent des politiques économiques et sociales dans les pays d'Europe.

Le contrôle social joue un rôle important dans le développement actuel des systèmes de protection sociale. Il se manifeste de deux façons :

- par les contrôles administratifs et les réglementations qui affectent la vie privée des bénéficiaires, la perception qu'ils

peuvent avoir d'eux-mêmes, leur capacité à s'engager dans des actions sociales ;

- par le « *workfare* » préconisé à partir de l'hypothèse que les incitations pour que « le travail paye » ne peuvent fonctionner, étant donnée l'irrationalité des pauvres et des chômeurs.

Cette « irrationalité » s'appuie sur l'idée que nombre de chômeurs sont dans cette situation de leur propre fait, puisqu'ils refusent d'accepter le travail proposé. Pourtant, la réticence à accepter un travail « mal payé » est souvent due au risque que fait courir le processus administratif complexe de réinscription dans le circuit des allocations lors de la perte de ce travail. Les fréquents changements dans les réglementations sur l'accès aux allocations et le manque d'information des bénéficiaires au sujet de leurs droits aggravent l'idée du risque qu'ils courent.

En France, le contrôle social se manifeste aussi par la nouvelle dénomination¹⁶ des chômeurs. Alors qu'ils étaient des « ayants droit » à un revenu remplaçant celui de l'emploi perdu, ils deviennent des « bénéficiaires » d'allocations, terme vague qui ajoute une dimension institutionnelle de stigmatisation sociale, affectant l'amour-propre et le comportement des chômeurs.

Les droits sociaux initialement prévus pour réduire les inégalités sont devenus conditionnels. En effet, l'attribution des droits aux personnes privées d'emploi dépend essentiellement des comportements individuels et de leur soumission aux contraintes qui leur sont faites. Cette question est devenue l'objet de critiques au sein de l'Union européenne face au danger que les Etats membres se laissent entraîner dans une spirale descendante, forme de « dumping social », qui leur ferait adopter les niveaux les plus bas de la protection sociale. A ce propos, on peut signaler une boutade qui avait cours dans le monde ouvrier au

¹⁶ « Le monde social est le lieu de luttes à propos des mots qui doivent leur gravité au fait que les mots font les choses, et que changer les mots, les représentations, c'est déjà changer les choses... C'est pourquoi le combat pour connaître scientifiquement la réalité doit presque toujours commencer par une lutte contre les mots... », P. Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Ed. de Minuit, 1987.

XIXème siècle : « qu'est-ce qu'une *fabrique* ? C'est un endroit où l'on produit du coton et des pauvres... ». C'est dire que travailler pour s'appauvrir, lot commun des ouvriers au XIXème, est une vieille histoire.

La question qu'il faut se poser aujourd'hui concerne la corrélation entre travailleurs pauvres et insécurité. Autrement dit, comment mesurer le lien entre travail et pauvreté ? La pauvreté au travail a été reconnue par le Conseil de l'Europe en 2003. Dix-huit indicateurs avaient déjà été définis pour la mesurer, en décembre 2001 au Conseil européen de Laeken, afin d'aider les Etats membres dans leur lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur cette base, les calculs ont donné une estimation : 16% de la population européenne est « menacée de pauvreté », expression qui signifie que ces personnes vivent dans des ménages qui ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté (défini comme 60% du revenu médian par pays). En Europe, en 2005, ce sont 72 millions de citoyens qui sont considérés comme « menacés par la pauvreté »¹⁷.

On peut mettre l'accent sur la pauvreté des individus en emploi ou sur celle des ménages. Ces deux approches sont complémentaires ; si l'on insiste sur 'le' ou 'la' salarié(e) pauvre, on porte l'attention sur le marché du travail (faiblesse des salaires et précarité des emplois) ; l'approche par ménage permet de se concentrer sur le type d'aide et de complément de ressources dont les familles ont besoin pour être « incluses » dans la société. Ainsi, l'enquête européenne de 2001 comptabilisait quelques 11 millions de travailleurs pauvres, mais si l'on prenait en compte les ménages c'était à un total de 20 millions d'individus¹⁸ que l'on aboutissait. Chaque approche a ses limites et ses présupposés ; passer d'un concept (le travailleur pauvre ou la pauvreté) à une mesure statistique valable pour un ensemble de

¹⁷ « Population et conditions sociales. Pauvreté monétaire et exclusion sociale », *Statistiques en bref*, n° 13/2005 (Eurostats).

¹⁸ « Populations et conditions sociales », *Statistiques en bref*, n° 5/2005 (Eurostats). Il ne s'agit pas des « pauvres » en Europe mais bien des « travailleurs pauvres ».

pays est d'autant plus difficile que la définition retenue dépend de la politique sociale, du mode de représentation du travail et du chômage, propres à chaque société.

L'intérêt de cette démarche commune tient essentiellement à la reconnaissance du fait qu'avoir un emploi ne protège pas de la pauvreté et n'élide pas les débats que cette dernière enclenche. La réponse à la question « comment lutter contre la pauvreté ? » ne fait pas seulement référence au chômage mais aussi à la politique des salaires. La rémunération du travail représente un coût pour le patronat, mais ce coût est aussi le revenu du salarié. 15 % des salariés européens sont des salariés à bas salaires¹⁹. Il s'agit ici d'une moyenne, dans certains pays leur proportion est nettement supérieure, comme en Allemagne, en Grèce, en Irlande et au Royaume-Uni.

Depuis le sommet de Lisbonne en 2000, l'objectif du plein emploi a été adopté et quantifié, puisque les gouvernements se sont engagés à atteindre en 2010 un « taux d'emploi » de 70 % dans leurs pays respectifs. Cet objectif concerne la population de 15 à 65 ans, ce qui, au passage, signifie que l'Union européenne préconise le travail des adolescents et le recul de l'âge de la retraite. A défaut d'une définition stricte de l'emploi, les orientations politiques déjà à l'œuvre favorisent le développement des emplois précaires, flexibles, à temps partiel, à durée déterminée, mal rémunérés, etc. Le fait d'avoir donné la priorité au taux d'emploi et non à la baisse du taux de chômage démontrerait que le souci primordial est d'éviter la pénurie de main d'œuvre et les risques d'augmentation des salaires qui en découlent.

C'est ce que confirme le rapport du BIT, de février 2004, qui souligne que le chômage touche une population très importante dans le monde mais qu'aucune institution n'est capable de le faire diminuer. Il ajoute que le marché en est incapable d'autant que le patronat a besoin de cette masse de chômeurs pour maintenir les salaires à la baisse. De là, la mise en place de réformes des

¹⁹ Etude de E. Marlier et S. Ponthieux, *Statistiques en bref*, Thème 3/2000 (Eurostats).

systèmes d'assurance-chômage qui « incitent » au travail en imposant à tout chômeur allocataire l'obligation d'exercer une activité pour toucher son allocation. Cette remise au travail est générale et touche non seulement les chômeurs, mais aussi tous les bénéficiaires des aides sociales que sont les chômeurs de longue durée, les handicapés, les malades et les parents isolés. La protection sociale minimale, contrepartie de l'activation des dépenses pour le chômage, organise le retour contraint à l'emploi, en contradiction avec l'article 5 §2 de la Charte européenne des droits qui stipule que « nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire ».

2. Le retour à l'emploi

Le retour à l'emploi, leitmotiv des directives européennes, doit combattre les effets désincitatifs supposés de la protection sociale, c'est-à-dire les réticences ou les refus des chômeurs allocataires d'accepter les emplois dégradés qui leur sont proposés. La désincitation ne doit pas être imputée aux chômeurs, mais bien plutôt à la mauvaise qualité des emplois et des stages proposés. Selon une étude menée en 2000 par des chercheurs sur l'Union européenne²⁰, « l'emploi à bas salaire apparaît partout comme une étape fréquente d'insertion ou de réinsertion professionnelle (...). Dans l'UE, les 'ex-chômeurs' comptent en moyenne une proportion de salariés à bas salaires 2,8 fois plus élevée que celle observée pour l'ensemble des salariés... ». Cette politique de retour à l'emploi se manifeste différemment selon les pays, mais a priori, partout les chômeurs sont suspects de paresse. Ils se doivent d'apporter des preuves de leur activité.

Au Royaume-Uni, en 1985, le *Social Security Act* instaure une obligation de suivi de stages de formation, le *Trainingfare* ; en 1986, les chômeurs de longue durée sont obligés de se soumettre à des entretiens réguliers dans les centres d'emploi. Ces

²⁰ *Ibid.*

obligations conditionnent le versement de l'allocation. Arrivé au pouvoir en 1997, le gouvernement du *New Labour* ne modifie pas le régime d'indemnisation. Il durcit les mesures du système de la protection sociale pour augmenter le taux d'activité et « mettre au travail » les parents isolés, les handicapés, et les jeunes. Ainsi, l'accès à l'impôt négatif pour les bas salaires (*Working Family Tax Credit*) doit inciter à la reprise d'un emploi ; les allocations pour handicapés deviennent plus difficiles à obtenir.

Ces mesures sont encadrées par de nouvelles règles : réinstauration d'un salaire minimum, limitation du nombre d'heures de travail par mois, droit syndical sous certaines conditions. L'ensemble s'intitule le *New Deal*. Les jeunes de moins de 25 ans et les chômeurs de longue durée et âgés sont dans l'obligation de s'inscrire dans les programmes du *New Deal*, sous peine de perdre leurs droits aux prestations. Ces programmes consistent en conseils et contrôles de recherche d'emploi. Pour les handicapés et les parents isolés, allocataires de l'aide sociale, l'inscription au *New Deal* est volontaire. Entre 1998 et 2004, ces programmes auraient touché 1 million de personnes. En 2003, un nouveau programme intitulé *Pathway to work* propose 40£ par semaine contre le travail obligatoire. Ce sont tous ces emplois à temps partiel, ou encore sous-emplois, qui font descendre le taux du chômage que l'on estimait à 4,5% en 2004.

Au Royaume-Uni, le bénéficiaire du *Job Seeker Allowance* signe un engagement sur le nombre de démarches qu'il va faire, il a un *log book* (carnet de bord), qui est contrôlé tous les quinze jours, et doit présenter les preuves de sa recherche d'emploi matérialisée par des lettres aux employeurs. Pendant trois mois, il peut limiter sa recherche au type d'emploi qu'il occupait antérieurement, mais après cette période, il doit accepter tout emploi offert. Les conseillers des centres d'emploi ont des objectifs à réaliser et disposent de 16 semaines pour « placer » un chômeur dans un emploi, un stage de formation ou une association.

Présentées comme les bastions de l'Etat providence, les pays nordiques (Suède, Finlande, Danemark) ont eux aussi adopté des

politiques dites d'activation. Cela signifie que les conditions d'accès aux revenus de remplacement que sont les allocations chômage se sont durcies. Si l'on prend l'exemple du Danemark, on remarque que la période d'indemnisation qui était de neuf ans avant 1994, est passée à quatre ans en 2003 et le nombre de chômeurs indemnisés a diminué, passant de 340 000 à 123 000. Mais le dispositif de retour à l'emploi utilise à la fois les emplois publics type CES²¹ et la formation professionnelle dont les dépenses représentent plus de la moitié des dépenses dites d'activation. Cela n'empêche pas les résultats d'être à l'image de ce qu'ils sont ailleurs : les politiques d'activation n'ont pas enrayer la hausse du chômage, le nombre d'emplois subventionnés a augmenté et tout le système a contribué à tirer vers le bas l'ensemble des salaires.

En France, les politiques d'activation destinées aux chômeurs datent des années 90. Il faut noter que la fin des contrats précaires est la cause principale du chômage en France, avant les licenciements. 60% des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI)²² signent des contrats d'insertion, sont obligés de suivre des stages de recherche d'emploi et d'accepter tout emploi proposé, toute activité d'insertion, y compris les stages et les missions d'intérim. En 2003, le gouvernement Raffarin instaure pour les bénéficiaires du RMI, un Revenu Minimum d'Activité (RMA) qui dispose que les Rmistes doivent travailler au moins vingt heures par mois pendant 18 mois. La gestion du RMA, comme celle du RMI, est confiée aux Départements.

Les politiques d'activation s'étendent à tous les chômeurs depuis juillet 2001 avec le Plan d'aide au retour à l'emploi—PARE—mis en place à l'instigation de l'organisation patronale, le Medef. Il modifie fondamentalement le système d'indemnisation du chômage : en signant un contrat individuel avec l'Agence nationale pour l'emploi, le chômeur souscrit à une série d'obligations dans sa recherche d'emploi, obligations qui sont

²¹ Contrat emploi solidarité supprimé en France par le gouvernement Raffarin.

²² Comme les autres allocations appelées « minima sociaux », le RMI est versé sous conditions de ressources.

assorties de sanctions. Le refus d'offres d'emploi implique une diminution de 20 % du montant de l'allocation, puis une suspension de cette allocation et, enfin, sa suppression.

Il s'agit là d'une transformation radicale du système de protection sociale identique à celle du Royaume-Uni. La catégorie que formaient les « chômeurs » n'existe plus, puisque chaque individu est renvoyé à un contrat individuel qu'il signe avec l'administration pour obtenir une « aide ». Les mots ont ici toute leur importance et l'aide individuelle remplace désormais l'assurance collective que souscrivaient l'ensemble des salariés. L'aide attendue de l'Agence pour l'emploi est surtout fondée sur la formation et la mobilité géographique. L'obligation faite au chômeur d'accepter les offres d'emploi est liée à la nouvelle définition de l'emploi « convenable » ou acceptable. Cette définition a été modifiée car elle n'est plus liée à la qualification, la formation et à l'emploi antérieur, mais aux capacités actuelles et à l'état du marché du travail dans la région. La définition de ce qui convient ou non à un chômeur est donc laissée à l'appréciation de l'Agence pour l'emploi qui reste le seul juge. En France, si le statut de chômeur « assuré » donnait une relative liberté, l'introduction du PARE a changé la donne puisque le chômeur signe un contrat individuel avec l'Agence pour l'emploi au terme duquel il s'engage à chercher un emploi, recherche dont il doit fournir les preuves.

Dans son rapport publié en avril 2006, l'Observatoire de la pauvreté²³ indique qu'« une part croissante des chômeurs n'est pas indemnisée : le taux de couverture des demandeurs d'emploi par les allocations chômage diminue régulièrement [...] il n'est plus que de 58% en septembre 2005 ; les demandeurs d'emploi ont moins facilement réussi à se constituer des droits à l'indemnisation du fait de la dégradation continue du marché du travail et du durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation ». Le taux du chômage dépasse les 10% « et le nombre de chômeurs de très longue durée (plus de 3 ans) a

²³ Organisme créé en 1997, dépendant du Ministère du Travail et chargé d'étudier les phénomènes de pauvreté au sein de la société française.

progressé continûment ». Le nombre de chômeurs a régulièrement augmenté depuis 2000 pour atteindre le chiffre de 4,3 millions en septembre 2005 ; seuls 2,4 sont indemnisés. Plus de trois millions de personnes vivent de minima sociaux et le nombre d'allocataires du RMI atteint plus d'un million.

En Belgique, c'est le même principe qui régit les agences de l'emploi, mais peut être moins formalisé. Le rôle du « placeur », c'est-à-dire le conseiller, est d'appeler le chômeur pour qu'il se présente à l'Office du chômage, non pour le placer, car il n'a pas d'emploi à proposer, mais pour vérifier s'il a déposé des demandes et postulé quelque part. Le degré de liberté dépend en fait du statut et de la catégorie : la contrainte est plus forte pour ceux qui ont perdu leur statut de chômeur²⁴ et relèvent de l'assistance. Ils doivent, s'ils ont moins de 26 ans, signer un contrat d'intégration sociale. Ils peuvent aussi travailler pour une Agence locale de l'emploi²⁵. Ceux qui ont plus de 26 ans et qui perçoivent le « minimex »²⁶ depuis plus de deux ans sont, comme les Rmistes en France, obligés de s'inscrire dans des programmes de petits travaux autorisant le cumul d'un bas salaire et de l'allocation.

En Allemagne, les bénéficiaires de l'aide sociale—qui est aussi une allocation sous condition de ressources—sont obligés d'accepter n'importe quel emploi et de prouver leur recherche active d'emploi auprès des agences pour l'emploi. Les chômeurs qui touchent l'assurance-chômage sont soumis aux mêmes obligations : ils ne peuvent refuser un emploi que si celui-ci n'est pas conforme à la législation du travail, si le salaire est inférieur de 20% au salaire antérieur (pendant trois mois), puis ensuite s'il est inférieur au montant de l'allocation-chômage, enfin si le

²⁴ Dans toute l'Europe, on assiste à un changement de dénomination des chômeurs quand ils ne touchent plus les allocations chômage mais les revenus d'aide sociale, allocations sous conditions de ressources.

²⁵ Petits travaux de services à domicile ou dans les entreprises, à temps partiels et cumulables avec une aide sociale.

²⁶ Equivalent belge du RMI, à cette différence près que les Belges peuvent le percevoir dès leur majorité alors qu'en France il faut attendre d'avoir 26 ans.

trajet est supérieur à deux heures et demie par jour. De toute manière, on ne peut refuser un emploi au prétexte qu'il s'agit d'un contrat à durée déterminée ou qu'il nécessite une séparation d'avec la famille ou qu'il ne correspond pas à la qualification du demandeur d'emploi²⁷.

Les administrations du chômage, au lieu d'être des bureaux de placement, se transforment en bureaux de contrôle. En France, en Belgique et en Allemagne, pour ceux qui bénéficient d'allocations sous condition de ressources, les contrôles s'inscrivent dans la vie privée, sous forme de visite domiciliaire ; les contrôleurs vérifient le nombre de brosses à dents, le nombre de beurriers dans le réfrigérateur, tirant des conclusions sur la vie privée du bénéficiaire et éventuellement supprimant les allocations (en totalité ou en partie).

3. Le retour à l'emploi ne garantit pas des ressources suffisantes pour sortir de la pauvreté

En effet, le salaire qui accompagne l'emploi est bien souvent bas ou très bas. Le salaire horaire minimum est de 3,7£ au Royaume-Uni ; en France, le Smic mensuel est d'environ 1 000 €, ce qui constitue un revenu insuffisant pour vivre décemment. La possibilité de cumuler une allocation et un bas salaire ne permet pas d'atteindre, en général, le salaire minimum mensuel à plein temps. Plus encore, ce cumul fait disparaître un certain nombre d'aides quelle que soit la législation en vigueur dans le pays : l'aide au logement est supprimée, ainsi que la gratuité des transports (qui n'existe que dans certaines communes ou régions en France), le financement de la cantine pour les enfants en âge scolaire n'est plus pris en charge ; les prestations d'aides familiales sont réduites ou supprimées, il faut souvent payer en plus des gardes d'enfants, s'habiller, payer les transports, etc. En France, un ménage bénéficiant du cumul d'une allocation et d'un

²⁷ Il faut remarquer l'usage du vocabulaire, car « qualification » n'est plus un mot à la mode, on parle maintenant d'employabilité ...

salaire ne peut plus être considéré comme « surendetté », qualité qui procure un certain nombre d'avantages matériels que ce soit par la remise ou l'échelonnement des dettes.

Non seulement le retour à l'emploi ne garantit pas une amélioration du revenu, mais l'emploi peut être très temporaire en cas de CDD ou d'intérim. Quant l'individu retombe dans le statut de chômeur, la base de calcul de son indemnité risque fort d'être insuffisante pour lui donner, à nouveau, droit à une allocation chômage. Il se retrouve nécessairement dans le circuit de l'assistance avec un délai de carence qui peut aller jusqu'à trois mois pendant lequel il ne perçoit aucune ressource.

En effet, la majorité des retours à l'emploi se fait sur des emplois aidés et précaires. La nature de ces derniers ne permet pas aux chômeurs, dans la plupart des cas, d'obtenir un revenu permettant de sortir de conditions de vie difficiles. Non seulement les salaires n'ont pas augmenté ces dix dernières années, mais ils ont baissé dans toute l'Europe : c'est « ce que l'on nomme pudiquement la modération salariale »²⁸. Cette baisse des salaires les moins élevés a des causes multiples parmi lesquelles la faiblesse des syndicats et la dérégulation incessante du marché du travail avec l'accroissement des créations d'emplois précaires qui bénéficient des aides de l'Etat. La faiblesse des revenus proposés lors du retour à l'emploi est en elle-même un frein à ce retour ; il faut en ajouter d'autres qui sont liés à l'exercice des droits sociaux (santé, logement, etc.) et à la mobilité. La capacité de se déplacer pour se rendre sur son lieu de travail est souvent entravée par le manque de transports en commun ou l'impossibilité d'avoir un véhicule individuel.

L'employabilité ou encore « la capacité d'insertion professionnelle [...] couvre tant la nécessité de qualifications adéquates, que les incitations à la recherche d'un emploi et les possibilités d'en trouver un ». Cependant, comme le constate la Commission européenne, les « taux élevés de retour au chômage peu après la participation à des mesures actives amènent à

²⁸ Cf. P. Concialdi, « L'impact de l'Euro sur les salaires », *Chronique internationale* (IRES), septembre 1999.

s'interroger sur la qualité de l'assistance apportée »²⁹. L'employabilité est une notion particulièrement imprécise où il s'agit d'évaluer des individus au chômage, d'explorer les raisons de leur situation pour en déduire une orientation.

Les formations³⁰ n'ont cessé de se différencier et de se développer dans des voies différentes en fonction des « publics » auxquels elles s'adressent. La référence au marché du travail et l'idée qu'une remise à niveau des connaissances donnait accès à l'emploi se sont progressivement effacées au profit d'un « parcours d'insertion », préalable nécessaire à une formation de remise à niveau. Les stages de formation sont « ciblés », selon des critères qui paraissent souvent arbitraires, car ils ne sont pas fonction de l'individu et de ses qualités propres mais de données extérieures. Il y a les programmes pour les jeunes non qualifiés, les programmes pour les chômeurs de plus d'un an, de moins de deux ans, etc. Ces stages visent à imposer une norme « disciplinaire » : il faut être employable, ce qui veut dire être disponible, adaptable et mobile, il faut savoir refouler ses désirs individuels, ses envies de formation, ses qualifications et ses métiers antérieurs. D'une manière générale, il y a peu de contrôles sur les contenus des formations dispensées et la majorité des stages ne donnent guère accès à des emplois stables. Les stages ont de multiples fonctions qui se situent plus dans l'ordre du comportement ou de la « moralisation » que dans l'ordre de l'acquisition de connaissances ou de savoir faire. Ils doivent encadrer les populations au chômage par toute une série de dispositifs qui leur éviteront de tomber dans les « trappes à l'inactivité ». Les stages s'inscrivent dans le « contrôle continu » d'une population assistée, n'ouvrant de porte de sortie que sur du « temporaire », de la « durée déterminée »³¹.

²⁹ *Rapport conjoint sur l'emploi 2000*, COM.200.

³⁰ Nous ne faisons référence qu'à celles des pays suivants : Allemagne, Belgique, France et Royaume-Uni que nous avons étudiés (cf., *Vivre au minimum*, Paris, Ed. la Dispute, 2003).

³¹ En France, un accord interprofessionnel a reconnu en 1971 le droit à la

Conclusions

Les récentes réformes des politiques de protection sociale des chômeurs permettent de relever une certaine convergence dans la définition des buts et des moyens mis en œuvre et, comme le souligne T. Treu, « les tendances nationales à la dérégulation n'ont pas été compensées par des politiques actives capables d'éviter que la flexibilité ne se traduise en précarité »³².

Il est possible de souligner trois dimensions :

1/ L'analyse des systèmes de protection sociale du point de vue de l'efficacité économique est illustrée par les travaux de recherche de l'OCDE et les textes de la Commission européenne. Elle se réfère à une certaine conception de l'équilibre financier des comptes de la sécurité sociale, ainsi qu'à une efficacité marchande des fonds de la protection sociale sur le marché du travail.

2/ La protection sociale est conçue comme un système de contrôle social ; on peut considérer les dispositifs mis en place comme des moyens de contrôle et de discipline des chômeurs ou des populations précarisées.

3/ Les droits à la protection sociale, au sein de l'Europe, sont considérés comme un aspect de la citoyenneté, comme une

formation pour les salariés pendant les heures de travail, cet accord oblige les employeurs à financer la formation continue. En 2002, la loi de modernisation sociale, a contrario, a valorisé les acquis de l'expérience individuelle. En 2003-2004, un accord national interprofessionnel (ANI) sur l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle est signé par l'ensemble des organisations syndicales. Cet accord attribue les compétences de formation à l'entreprise plutôt qu'aux organismes dispensant des qualifications reconnues par l'Etat. La formation n'est plus considérée comme une possible promotion, une forme d'émancipation des travailleurs, mais comme une « adaptation des salariés aux évolutions de l'entreprise ».

³² In *Liaisons sociales Europe*, septembre 2004.

partie du contrat social entre l'individu et l'Etat, mais aussi comme un moyen de réduire les inégalités produites par l'économie de marché.

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a proposé, en 2003³³, une démarche qui remplace celle définie au sommet de Luxembourg, en 1999, et qui se réorganise autour de trois objectifs : le plein emploi, la qualité, et la productivité du travail. Selon elle, onze priorités permettraient sa mise en œuvre et, curieusement, la première concerne les mesures actives en faveur des chômeurs. Mais il n'est pas question de lien entre politique de l'emploi et protection sociale, alors que l'agenda social avait mis cette question à l'ordre du jour. De la même manière, le thème de l'amélioration de la qualité de l'emploi a été abandonné dans les nouvelles lignes directrices ainsi que l'objectif de diminution du taux d'accidents du travail. Par contre, la Commission a adopté des propositions de directives sur le temps de travail permettant de faire travailler les salariés 65 heures/semaines, seuil qui peut être revu à la hausse s'il y a un accord collectif³⁴.

De quelle nature est le plein emploi que veulent réaliser les politiques sociales européennes ? Dans la mesure où le droit à l'emploi est un droit reconnu et au vu de la réalité des emplois offerts aux chômeurs, on peut se poser la question de ce que serait un emploi convenable, ou décent ou encore acceptable. En général, les enquêtes et les analyses portant sur l'emploi tiennent compte du salaire, mais également de la sécurité de l'emploi et de l'intérêt au travail. Alors qu'auparavant, l'emploi convenable était défini par des caractéristiques propres à l'emploi lui-même et par celles du chômeur à qui il était proposé, l'emploi est maintenant essentiellement évalué non par le chômeur lui-même, mais par l'administration de l'emploi qui évalue la correspondance entre le chômeur et l'emploi. Cette correspondance n'est plus cadrée par des données objectives comme l'étaient la qualification ou le montant du dernier salaire

³³ P. Pochet et C. Dgryse, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de sécurité sociale*, 2^e trimestre 2003.

³⁴ In *Liaisons sociales Europe*, octobre 2004.

perçu, mais par un jugement très subjectif, souvent entaché de morale. C'est la durée du chômage subie par l'individu qui devient le critère objectif de son employabilité ou de sa capacité d'insertion. La possibilité de refuser un emploi au prétexte qu'il n'est pas « convenable » comporte le risque de la suppression des allocations.

Il semble évident que la définition de l'emploi convenable est liée aussi à un rapport de force entre l'administration de l'emploi et les chômeurs. C'est aux associations et aux syndicats de chômeurs et de salariés à porter les revendications d'un lien entre emploi et salaire qui soit acceptable au niveau européen.

Vers une européanisation des politiques d'intégration des « minorités ethniques » ?

Lutte contre les discriminations, compétition inter-urbaine et ethnicisation de la question sociale

Lionel Arnaud

Malgré les différences qui peuvent exister au niveau national entre les conceptions de la citoyenneté et les modalités d'intégration des populations issues de l'immigration post-coloniale, on constate aujourd'hui de fortes similitudes dans la manière dont les politiques en direction des minorités ethniques sont conçues et menées par les gouvernements européens, en particulier au niveau local. La question est de savoir dans quelle mesure cette inflexion des politiques nationales résulte d'influences européennes¹.

L'européanisation, comprise comme processus concret aussi bien que comme catégorie d'analyse, n'est pas facile à circonscrire. Les travaux qui ont tenté de la cerner se font rares²,

¹ Cette courte contribution s'appuie sur les résultats d'une recherche collective conduite dans plusieurs pays membres de l'UE par une équipe de chercheurs européens : L. Arnaud (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005. Le lecteur pourra s'y reporter pour une analyse plus détaillée.

² C.M. Radaelli, « Whither Europeanization ? Concept Stretching and Substantive Change », *Political Studies Association Annual conference*, Londres, 2000 ; P. Hassenteufel et Y. Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques

ceux qui portent sur les défis empiriques posés par l'analyse de l'UE encore plus³. Notre premier niveau de réflexion consistera d'abord à identifier les changements affectant les traités et la législation communautaire, soit les cadres juridiques dans lesquels peuvent se déployer les initiatives politiques. De ce point de vue, le vote, en 1997, dans le cadre du traité adopté à Amsterdam, d'un article conférant des compétences communautaires en matière de discriminations constitue très certainement un tournant en matière de politique d'intégration de l'UE.

Plus généralement, il s'agira de repérer l'ensemble des changements susceptibles d'affecter les intérêts, les idées ou les institutions des politiques conduites au niveau national⁴. Les politiques communautaires qui se déploient dans les années 1980-1990 ont ainsi encouragé la mise en œuvre d'une vision plus participative de la citoyenneté politique, en substituant l'implication à l'assistance comme principe d'accession à la dignité citoyenne. Dans la deuxième et la troisième partie de cette contribution, nous nous attacherons à repérer les processus d'eupéanisation des politiques d'intégration au sein des dispositifs de coopérations entre les villes et l'Union européenne autour de projets intégrés de régénération urbaine. Ces derniers tendent en effet à renforcer une vision des territoires selon laquelle leur compétitivité se construit à travers l'activation de synergies entre les acteurs qui y opèrent et la valorisation du capital humain et social. Les minorités ethniques peuvent précisément être mobilisées dans le cadre de ces politiques et amenées à développer dans le cadre de processus d'action leurs ressources en termes d'identité, d'*entrepreneurship* et en termes de réseaux sociaux de coopération. Potentiellement, une voie

européennes », *Politique européenne*, n° 1, 2000, pp. 6-35.

³ A. Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », in CURAPP, *Les Méthodes au concret*, PUF, Paris, 2000, pp. 229-252.

⁴ Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, pp. 45-78.

nouvelle d'intégration peut ainsi s'ouvrir prenant la forme de l'implication dans des dispositifs de projet⁵.

1. L'argument économique de la lutte contre les discriminations

En 1997 à Amsterdam, un nouvel article est inséré dans le Traité de la Communauté européenne : « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

Comme l'ont souligné Andrew Geddes et Virginie Guiraudon⁶, l'émergence d'une telle compétence communautaire visant en

⁵ La catégorie de *minorité ethnique* utilisée ici ne relève pas d'un choix *a priori* : il n'y avait aucune raison de greffer sur les différentes réalités européennes une catégorie forgée principalement dans les pays anglo-saxons. Mais comment comparer des « minorités ethniques » au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, des *Gastarbeiter* en Allemagne, des « extra-communautaires » en Italie et des populations « issues de l'immigration » en France ? L'analyse de la situation socio-politique des populations issues de l'immigration post-coloniale révèle des phénomènes de discrimination identiques. Or les difficultés rencontrées par ces populations à l'école, dans les loisirs ou pour trouver du travail ou se loger ne tiennent pas à un quelconque statut d'étranger mais bien à celui de minorité ethnique, caractérisé par l'apparence physique et par un mode de vie perçu comme « étranger ». Le terme de *minorité ethnique*, en tant que catégorie analytique, apparaît donc bien adapté à une réalité européenne où ces populations sont sans cesse renvoyées à leurs différences, dans ce qu'elles ont de plus irréductibles.

⁶ « La construction d'un paradigme européen de lutte contre les discriminations ethniques à partir de modèles nationaux contrastés : une comparaison frano-britannique », in L. Arnaud (dir.), *Les minorités ethniques*

partie l'intégration des communautés immigrées en Europe n'allait pas de soi. Plusieurs tentatives pour « européeniser » la question de l'intégration des immigrés s'étaient soldées par des échecs, en particulier lors de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1991-1992 précédant l'adoption du traité de Maastricht. En 1985, la Commission européenne avait par ailleurs publié de nouvelles orientations sur l'immigration, proposant entre autres d'améliorer l'accès aux droits des résidents étrangers⁷. Puis en juillet, elle avait adopté une décision mettant en place une procédure de consultation préalable pour toute nouvelle politique à l'égard des ressortissants des pays-tiers. Cinq Etats-membres l'avaient immédiatement contestée et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) leur donna raison en 1987 en annulant la décision : il n'y avait pas de compétence communautaire en matière de politique d'intégration des ressortissants des pays-tiers⁸. Par la suite, dans d'autres arrêts, la CJCE reconnut des droits dérivés à certains ressortissants non communautaires : la famille d'un citoyen européen qui va travailler dans un autre pays de la CE, l'employé d'une entreprise européenne prestataire de services dans un Etat membre autre que la sienne, le ressortissant d'un Etat ayant signé un traité d'association avec la CE⁹. Mais cela n'équivalait en rien à reconnaître une compétence en matière d'intégration des immigrés si ceux-ci n'étaient pas des ressortissants

dans l'Union européenne. *Politiques, mobilisations, identités*, op.cit., pp. 67-86.

⁷ Commission des Communautés européennes, *Orientations pour une politique communautaire des migrations*, Bruxelles, CEC, COM(85) 48 def, 1985.

⁸ Décision du 9 juillet 1987 dans les affaires 281, 283-5, 287/85, Rec. 1987, 3023.

⁹ V. Guiraudon, « Third Country Nationals and European Law: Obstacles to Rights Expansion », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, n° 4, 1998, pp. 657-674 ; E. Guild, *Immigration Law in the European Community*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.

communautaires jouissant de leur droit à la libre circulation des travailleurs. Une révision du traité était donc nécessaire.

Comme elle l'a fait dans de nombreux autres domaines d'action publique où les intérêts n'étaient pas organisés sur une base transnationale, la Commission décida alors de créer et de soutenir financièrement un organe représentatif censé parler au nom des intérêts des premiers concernés. Fondé en 1990, le Forum des Migrants de l'UE devait faire des propositions que la Commission pourrait reprendre à son compte, afin d'opposer à la légitimité démocratique des Etats celle des intérêts sectoriels. Ses membres eurent cependant du mal à trouver un agenda commun étant donné la diversité des situations nationales auxquelles ses membres étaient confrontés dans les sociétés d'accueil où ils avaient été socialisés¹⁰. C'est une autre structure non gouvernementale parlant au nom des intérêts des immigrés qui, après Maastricht, allait comprendre qu'il fallait poser les problèmes autrement et proposer d'autres solutions¹¹. Créé en 1992, le Groupe Ligne de départ (SLG), un réseau d'environ trois cents ONGs, proposa d'inclure dans le traité un article de lutte contre les discriminations directes et indirectes¹². Avec une structure souple de type *lobby* à Bruxelles qui coordonnait la

¹⁰ R. Kastoryano, « Mobilisation des migrants : du national au transnational », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 10, n° 1, 1994, pp. 169-179.

¹¹ Les ONGs représentent les intérêts des immigrés mais ce ne sont pas les immigrés eux-mêmes qui se mobilisent. V. Guiraudon constate ainsi que seulement 16% des projets financés par la Commission européenne dans les Etats membres étaient pilotés par des associations d'immigrés, les autres étant soit des syndicats, des églises ou des organisations quasi gouvernementales travaillant sur le logement ou l'éducation. Les ONGs transnationales bruxelloises quant à elles ont reçu environ 7% des lignes budgétaires communautaires. Cf. « Weak Weapons of the Weak ? Mobilizing around Migration at the EU-level », in S. Tarrow & D. Imig (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, New York, Rowman and Littlefield, 2001.

¹² <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/ngo/sp-list.htm>

mise en réseau des organisations signataires de l'initiative, le groupe Ligne de départ possédait un avantage certain sur le Forum qui émit plus de plaintes disparates que de propositions en bonne et due forme¹³.

Le SLG avait conscience qu'il fallait utiliser les bases existantes du traité, saisir les concepts dans l'air du temps dans les couloirs bruxellois et des capitales nationales, et formuler leurs propositions dans le jargon juridique communautaire pour aboutir. Pour convaincre les Etats membres, la question de la lutte contre le racisme est d'abord apparue comme une évidence à la suite des violentes attaques xénophobes du début des années 1990, en Allemagne notamment. Le Conseil européen établit d'ailleurs un groupe de haut niveau qui devait présenter des recommandations pour lutter contre la xénophobie et le racisme¹⁴. Parallèlement, les ONGs bruxelloises abandonnèrent un discours sur la citoyenneté au profit d'un discours sur la lutte contre les discriminations. Parler d'égalité de traitement, c'était alors s'inscrire dans la dimension sociale de l'UE qui devait faire pendant à sa dimension économique. De nombreux Etats membres y étaient sensibles à la suite des référendums sur le traité de Maastricht qui suggéraient de construire une Europe « à visage humain ». En outre, c'est à ce moment-là que la Commission européenne fit de la « lutte contre l'exclusion sociale » un de ces chevaux de bataille (le futur article 137 du traité d'Amsterdam). Les documents de la DG « Emploi et Affaires sociales » ne manquaient pas de rappeler qu'il s'agissait d'une priorité et soulignaient que les immigrés en étaient souvent les victimes¹⁵. La lutte contre l'exclusion sociale était un agenda

¹³ A. Favell, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Great-Britain*, London, MacMillan, 1998.

¹⁴ Cette commission, présidée par Jean Kahn, se nommait European Council Consultative Committee on Racism and Xenophobia. Cf. *Final Report*, Ref. 6906/1/95 Rev 1 Limite RAXEN, Brussels, General Secretariat of the Council of the European Union, 1995.

¹⁵ *Guidelines on Preparatory Measures to Combat Social Exclusion 1998*, Bruxelles, CEC, 1998. Le Réseau européen des associations de lutte contre la

suffisamment flou pour permettre à différents groupes de s'y engouffrer¹⁶. Il en fut de même pour celle de lutte contre les discriminations.

Pour justifier l'importance de mesures communautaires de lutte contre les discriminations, les ONGs du groupe Ligne de départ s'efforcèrent de démontrer qu'elles étaient conformes aux objectifs fondamentaux du premier pilier de l'UE tels que la constitution du marché unique. « Pour que la libre circulation des personnes soit effective, il fallait des mesures pour que les personnes d'origine immigrée ne craignent pas d'être l'objet de discrimination ethnique ou raciale. Le racisme était en quelque sorte l'ennemi du marché, un argument auquel les militants antiracistes de formation marxiste n'auraient pas pensé »¹⁷. Ceux qui préconisaient des mesures de lutte contre les discriminations pouvaient en outre se référer aux politiques existantes en matière d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes : l'article 119 et la directive de 1976. Le groupe Ligne de départ pouvait ainsi dire qu'il se situait dans la droite ligne de la politique sociale européenne et voulait parfaire cet édifice en y rajoutant de nouvelles catégories défavorisées. Au début de la CIG, le Groupe de réflexion sur la réforme du traité institué par le Conseil européen reprit ainsi à son compte la nécessité d'étendre la base du principe de non-discrimination pour qu'il couvre le genre, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap et la religion, et de condamner le racisme et la xénophobie¹⁸.

pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), lui aussi financé par la Commission européenne, a pour sa part insisté sur le lien entre pauvreté et racisme (<http://www.eurplace.org/orga/eapn/poverty-racismfr.html>).

¹⁶ A. Geddes, « Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000, pp. 632-49.

¹⁷ A. Geddes et V. Guiraudon, « La construction d'un paradigme européen de lutte contre les discriminations ethniques à partir de modèles nationaux contrastés : une comparaison franco-britannique », *op.cit.*, p. 76.

¹⁸ Groupe de réflexion, *Rapport final*, Bruxelles, décembre 1995.

2. *Compétition européenne et renaissance des identités urbaines*

Telle qu'elle est envisagée dans le cadre du Traité d'Amsterdam, la lutte contre les discriminations n'a donc pas pour seule finalité la seule « pluralisation » de la vie locale. Elle vise aussi, voire avant tout, à mobiliser les potentialités des minorités ethniques à des fins de dynamisme économique. Contre toute attente, la logique économique débouche ainsi sur la revalorisation des populations immigrées, réacommodées à la sauce du capitalisme post-industriel. C'est ainsi en s'appuyant sur la légitimité des dispositifs mis en place par l'UE, et souvent en contournant certains principes nationaux, que les autorités locales ont tenté de mobiliser les ressources à leur disposition, d'une part en reconnaissant le rôle culturel et politique des populations issues de l'immigration et, d'autre part, en les incitant au développement en leur sein de « l'esprit d'entreprise » (« *entrepreneurship* », « *imprenditorialità* »).

Parallèlement, la renaissance concomitante d'une « culture citadine » sous l'action conjointe des mutations du système productif et des nouvelles politiques urbaines prenait notamment la forme de grandes opérations d'urbanisme de requalification des centres-villes. Au tournant des années 1990, des métropoles comme Birmingham, Lyon et Turin sont par exemple toutes les trois en quête d'un modèle de développement économique de substitution leur permettant de tourner la page de leur passé de ville industrielle. La structure économique et physique de Birmingham est alors très marquée par la forte présence de l'industrie mais aussi par les phénomènes de désindustrialisation qui ont touché la ville dès les années 1970. Ces problèmes ont été exacerbés par le niveau, la nature et le rythme du redéveloppement de Birmingham depuis les années 50 jusqu'aux années 70, à l'origine de démolitions considérables dans le centre historique de la ville au profit d'immeubles fonctionnels, bon marché et peu attractifs et d'une vaste infrastructure

autoroutière. Située au cœur du *Convention Quarter*, *Brindleyplace* symbolise sans doute la *renaissance urbaine* de Birmingham, avec ses terrasses de cafés au bord des canaux où certains jeunes cadres des entreprises et des administrations environnantes aiment se rassembler au premier rayon de soleil, tandis que les congressistes de l'*International Convention Centre* (ICC), inauguré en avril 1991 avec l'aide de l'Europe (à hauteur de £50 millions), bavardent aux côtés des amateurs de musique classique du *Symphony Hall* et des touristes venus visiter l'Aquarium. Cette peinture idyllique contraste toutefois avec la déliquescence des quartiers immédiatement adjacents, tant les nouvelles constructions « post-modernes » du *Convention Quarter* tranchent avec les préoccupations immédiates des habitants des quartiers voisins. De fait, la question de savoir à qui profite cette reconversion pose problème. L'enjeu de la régénération du centre ville de Birmingham n'est de fait pas simplement urbain : il est aussi culturel, dans une ville où les populations « *blacks* » seront majoritaires dans 20 ans¹⁹.

Cette question se pose aussi à Lyon, même s'il vaudrait sans doute mieux parler ici de relégation, dans la mesure où les minorités ethniques demeurent pour la plupart rejetées aux périphéries de la ville centre²⁰. A Lyon, la création en 1998 d'une Mission de prospective et de stratégie, *Millénaire 3*, vise la mise en œuvre d'une action concertée entre les différentes composantes de la société lyonnaise, élargie à l'agglomération. Régulièrement, des forums de discussions, précédés de rapports synthétisant les principales problématiques abordées, ont été engagés sur des thèmes divers comme l'éducation, la citoyenneté, la santé, la sécurité, la culture, la mémoire, l'environnement ou encore les nouvelles technologies. Plus de 20 cahiers ont été édités depuis février 1998. Dans la perspective européenne et internationale qui est la sienne, cette structure a contribué à

¹⁹ BCC (Birmingham City Council), *Challenges for the Future. Race Equality in Birmingham*, Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission, 2001.

²⁰ Cf. J.-M. Delarue, *Banlieues en difficulté : la relégation*, Paris, Syros, 1991.

asseoir l'idée que le développement de Lyon devait se fonder sur son ouverture, comme l'explique le projet d'agglomération du Grand Lyon : « Aujourd'hui, cette ouverture est un facteur majeur de cohésion sociale. Plusieurs centaines de milliers d'habitants d'origines ethniques, culturelles, religieuses et nationales diverses sont présents depuis des années ou des décennies dans l'agglomération et s'y enracinent. Ce n'est que si chacun adopte une attitude d'ouverture, de dialogue et de reconnaissance des cultures et des différences que cette mutation rapide, souvent brutale, sera enrichissante et bénéfique pour l'agglomération lyonnaise, et non facteur de tensions voire de rupture au sein de la société lyonnaise. C'est aussi une condition essentielle du développement économique de la région lyonnaise. Dans toute son histoire, Lyon n'a jamais autant rayonné que quand elle s'est ouverte au monde »²¹. A la différence de Birmingham cependant, Lyon dispose d'un patrimoine urbain demeuré presque inchangé depuis plus d'un siècle et qui fait l'objet depuis une dizaine d'année d'une attention et d'une valorisation particulières (notamment avec une politique de mise en lumière des monuments). La ville a ainsi obtenu en 1998 le prestigieux label de patrimoine mondial de l'humanité délivré par l'UNESCO, grâce à une forte mobilisation de ses acteurs économiques et culturels. De ce point de vue, Lyon se soucie moins de réhabiliter le bâti comme c'est le cas à Birmingham et dans une moindre mesure à Turin, que de favoriser l'émergence d'une identité d'agglomération nécessaire à son affirmation économique.

Dans le cas de Turin, le lien entre valorisation des ressources communautaires et identitaires des minorités ethniques dans les politiques urbaines, d'une part, et le processus de reconstruction identitaire de la ville dans son ensemble, d'autre part, apparaît très nettement quand on examine une autre initiative lancée par les juntes du maire Valentino Castellani (1993-2000) : le plan stratégique *Torino Internazionale* qui entend donner à Turin le statut de ville internationale, pleinement entrée dans l'ère de la

²¹ Grand Lyon Prospective, « Une agglomération compétitive et rassemblée. 21 priorités pour le 21^{ème} siècle », *Les Cahiers Millénaire* 3, n° 21, 2000.

société « multi-ethnique »²². Au début des années 1990, les transformations profondes du contexte politique local et national à la suite des enquêtes *Mani pulite*, a permis, à Turin comme dans d'autres villes italiennes, l'émergence d'un personnel politique et administratif nouveau, issu de la société civile et notamment des réseaux associatifs et de l'Université. A travers le plan stratégique de la ville, ces nouvelles élites promeuvent de nouveaux thèmes tels que l'internationalisation, la culture, le tourisme ou encore la multi-culturalité comme outils de transformation de la ville. Par ailleurs, ces élites entendent aussi moderniser l'action municipale et valoriser de nouveaux modes de production de l'action publique urbaine parmi lesquels les approches intégrées et la participation occupent une place privilégiée. Le but explicite du plan est de fonder les politiques urbaines sur de nouveaux dispositifs de gouvernance urbaine laissant une place beaucoup plus grande à la société civile et aux groupes sociaux et communautés qui la composent. Le plan part de l'analyse que, du fait de la présence imposante de la grande industrie fordiste et du plus grand groupe industriel italien sur son territoire, FIAT, Turin a toujours fonctionné comme une grande bureaucratie, cantonnant les acteurs dans des fonctions et des identités strictement délimitées, préservant la cohérence de son fonctionnement interne en limitant les contacts avec l'environnement extérieur²³. Cette situation a amené la ville à ne pas valoriser ce qui n'entrait pas directement dans le processus industriel : sa richesse culturelle et patrimoniale (l'architecture baroque, la gastronomie, son statut de berceau du cinéma), sa richesse sociale (densité des tissus associatifs, compétence des réseaux catholique et laïcs d'assistance) et sa diversité culturelle. Le plan stratégique vise à valoriser ces richesses cachées afin de faire de Turin une ville internationale, diverse, plurifonctionnelle

²² Torino Internazionale, *I dati fondamentali. Informazioni sintetiche per la costruzione del piano*, Torino, 1998 et 2000.

²³ G. Pinson, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Rennes, Thèse de doctorat de Science Politique, IEP, Université Rennes 1, 2002.

et ouverte sur le monde. La valorisation de la diversité ethnique et culturelle fait partie de cette volonté d'ouverture et d'internationalisation socio-culturelle.

A Birmingham, Lyon et Turin, les effets conjugués de la globalisation, de la recomposition des politiques territoriales de l'Etat, de la construction européenne et de la compétition territoriale ont induit des transformations des agendas locaux. Ces influences externes ont contribué à modifier les priorités en matière de politiques en direction des minorités ethniques. La valorisation des identités ethniques dans une ère de revalorisation des cultures et des styles devient alors un objectif partagé par bien des villes européennes. En tant qu'élément essentiel de cette culture des villes, l'identité et les pratiques des minorités ethniques deviennent un capital social et culturel, en même temps qu'une ressource économique²⁴.

3. De la citoyenneté à l'entreprenariat

Destinés à financer des *expériences locales innovantes* et des *échanges transnationaux d'expériences*, les programmes financés par l'UE ont permis de légitimer ces adaptations stratégiques vers l'élaboration d'une offre de formation réactive aux demandes des populations immigrées. En encourageant le partenariat, la mobilisation des hommes et la valorisation des ressources culturelles, les Fonds européens de développement économique régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ont contribué à substituer une offre de dispositifs d'action territorialisés basée sur la responsabilisation des acteurs locaux, à une aide sociale centralisée et standardisée. C'est particulièrement vrai des programmes d'initiatives communautaires (PIC-Urbain ou Equal) dont la particularité est de contribuer au « contournement » du niveau national (méthode « ascendante » de réalisation, encouragement de la coopération transnationale

²⁴ D. Harvey, *The Condition of Post-Modernity*, Oxford, Blackwell, 1989 ; S. Zukin, *The Cultures of Cities*, Malden, Blackwell, 1995.

et trans-régionale, accent particulier mis sur les objectifs et priorités communautaires).

Ainsi, confrontées à des problématiques semblables, l'*European Team* de Birmingham et la Mission Animation Territoriale du Grand Lyon vont, à partir de 1999, profiter de leur jumelage et de leur implication conjointe dans le réseau des villes européennes Eurocités pour élaborer une candidature commune dans le cadre du programme européen Equal. Axé sur la création et la reprise d'entreprise des populations défavorisées, ce programme s'inscrit directement dans les objectifs du FSE, notamment en matière de lutte contre les discriminations. Or, dans la mesure où les minorités ethniques apparaissent le plus souvent indirectement comme un public prioritaire, cette collaboration entre le Grand Lyon et Birmingham a non seulement entraîné un changement paradigmatique des politiques de formation professionnelle à l'œuvre dans les deux villes²⁵ mais a également contribué à modifier sensiblement leurs approches de l'intégration. L'approche partenariale expérimentée à Lyon depuis une vingtaine d'année dans le cadre de la politique de la ville tend ainsi progressivement à s'exporter à Birmingham pour se substituer à l'ancienne politique des « relations raciales » fondée sur une sorte de « corporatisme communautaire ». Dans le cadre de la campagne européenne *Tous différents, tous égaux* et à la suite de différents rapports mettant l'accent sur la nécessité d'une action politique cohérente entre les institutions²⁶, l'*Equalities Unit* et le SCF ont été remplacés par le *Birmingham Race Action Partnership* (BRAP) pour favoriser une méthode de travail concertée avec tous les habitants sur des thèmes comme le logement, la justice, la régénération urbaine, etc. L'action du BRAP consiste dès lors à passer d'une action centrée sur les

²⁵ S. Rouault, « De l'insertion professionnelle à la valorisation du capital humain : un changement de paradigme accompagné par l'Union européenne ? », *Politique européenne*, n° 2, 2000, pp. 49-66.

²⁶ BCC (Birmingham City Council), *Challenges for the Future. Race Equality in Birmingham*, Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission, 2001.

leaders communautaires à une « prise de pouvoir » (*empowering*) des minorités ethniques, en cherchant « à déplacer la réflexion loin d'une perception des communautés comme un problème vers la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter à la ville. L'accent est mis sur le besoin pour les institutions d'innover et d'examiner des façons de faire plus efficace pour travailler avec les communautés »²⁷. Et tandis que la question de la discrimination était désormais inscrite sur l'agenda politique français (cf. chapitre 4), les outils de l'entrepreneuriat (*entrepreneurship*) et de la valorisation du capital humain se sont développés à Lyon à la faveur des échanges avec Birmingham pour tenter de re-fonder l'intégration des minorités ethniques sur leurs capacités d'auto-organisation. A Lyon comme à Birmingham, les transformations induites par l'action conjuguée des programmes d'initiative communautaire (PIC) de type Equal, des « échanges de savoir » entre villes, et des exigences légales concernant la lutte contre les discriminations concourent ainsi à une redéfinition politique du rôle et de la place des « minorités ethniques » dans la société locale.

En l'absence de doctrine d'intégration et de programmes d'action publique fortement structurés à l'échelle nationale comme à l'échelle des villes, les programmes européens ont, à Turin, directement contribué à une redéfinition du problème de l'immigration. Ceci est très net dans le cas de *The Gate*, un projet intégré de régénération urbaine sociale et économique du quartier de *Porta Palazzo* marqué à la fois par la présence du plus grand marché de la ville et par des phénomènes de précarité et de déviance touchant essentiellement des populations récemment immigrées. Ce projet est financé depuis 1996 dans le cadre des Projets Urbains Pilotes (FEDER) par l'UE²⁸. Dans *The Gate*,

²⁷ BRAP, *Birmingham Race Action Partnership*, miméo, 2001.

²⁸ Le lancement du projet en 1996 a été accompagné de la création d'un comité de projet, entité de droit privé directement responsable devant la Commission européenne, et composé de représentants de l'administration communale, de travailleurs sociaux, de consultants et de représentants d'associations du tiers-secteur et d'habitants.

l'accent est très nettement mis sur la mobilisation locale et le développement des liens et des réseaux sociaux pour créer une capacité systémique de prise en charge des problèmes liés à l'immigration. Ainsi, le volet relatif à la sécurité (*Réseaux de sécurité*) consiste notamment à impliquer les populations étrangères dans la prise en charge des phénomènes de criminalité et de marginalisation. Une action a notamment consisté à constituer une équipe d'accompagnement et de médiation culturelle autour des ressortissants étrangers toxicomanes. Une autre action a vu la création d'un espace d'information à destination des résidents étrangers, *Extra-Informa*. Ce centre dispense des informations à destination des immigrés et recense les situations d'exploitation par le travail ou le logement. D'autres activités relevant du domaine culturel ou sportif visent également à constituer des liens entre communautés et à valoriser les ressources propres de chaque communauté, à favoriser leur structuration interne afin de les rendre capables d'entrer dans des relations de coopération avec les autres composantes de la société locale : financement du Centre culturel Italo-arabe *Dar al Hikma* afin que celui-ci puisse ouvrir ses activités (cours divers, débats, expositions) sur le quartier et la ville ; organisation de fêtes « multi-ethniques » ; constitution d'équipes de football communautaires, etc. L'une des ambitions du projet *The Gate* est ainsi de développer la capacité d'organisation des minorités ethniques et de leurs institutions de représentation présentes sur le site. Il s'agit également de leur permettre d'entrer dans des relations de coopération à la fois avec les institutions publiques mais aussi avec les représentants de la population italienne présente sur les lieux. Dans cette perspective, une ligne d'action intitulée *Alla ricerca dei Legami perduti* (A la recherche des liens perdus) vise à exploiter les activités économiques et commerciales du quartier pour créer des liens d'inter-connaissance et d'inter-reconnaissance entre les différentes communautés présentes sur le quartier. Le projet comporte des actions visant à valoriser une sorte de « District gastronomique pluri-ethnique », à constituer une coopérative de gestion des espaces communs du marché, à offrir aux habitants

une formation à la création et à la gestion de l'entreprise (*Formazione imprenditoriale*). Dans *The Gate*, la participation est non seulement un moyen mais aussi le but de l'opération. La participation des acteurs locaux est « censée constituer un moyen de revitaliser le territoire et d'établir tous les liens possibles »²⁹.

Du statut de populations marginalisées, les populations issues de l'immigration sont ainsi pensées comme des *ressources* par les gouvernements locaux qui tendent à se réappropriier et à refaçonner la revendication identitaire selon leur objectifs propres. A Turin comme à Birmingham ou à Lyon, les gouvernements locaux cherchent, par leur intervention, à conforter et pérenniser certains traits de fonctionnement des espaces de vie, à institutionnaliser des régulations communautaires plutôt qu'à les brimer. D'où le développement de formes particulières de mobilisation qui utilisent le patrimoine culturel pour tenter de redynamiser l'économie des villes.

Conclusion

Par des initiatives de nature incitative, l'UE a semble-t-il accompagné les changements de pratiques et de discours qui, même s'ils ne remettent pas fondamentalement en cause les « régimes d'intégration » des Etats-Nations, n'en transforment pas moins la place et le rôle de la différence dans la société, en appréhendant désormais l'identité, notamment « ethnique », comme une ressource. Se dessinent alors d'autres types de parcours d'intégration dans lesquels la question du statut juridique devient moins importante que celle de la revalorisation de l'identité dans et par l'action et de l'intégration dans des collectifs d'action locaux. Une perspective qui se rapproche d'une « citoyenneté différenciée » qui, selon Rhodes³⁰ renvoie à un contexte où une pluralité de communautés coexistent avec leurs

²⁹ Document non daté de la Comune de Torino.

³⁰ R. A. W. Rhodes, *Modern Governance*, London, Macmillan, 1997.

propres identités et intérêts et où l'activité de gouvernement consiste à mettre en place les procédures et processus d'action permettant la convergence et la coopération entre ces différentes communautés. La citoyenneté est alors davantage conçue comme une pratique de coopération au cours de laquelle des points de convergence vont être découverts, que comme un statut. L'intégration est la découverte de ces convergences dans une action collective davantage que l'accès à un corpus de droits et de devoirs.

On serait ainsi passé d'une gestion sociale des minorités ethniques envisagée au mieux sous l'angle de l'assistanat et au pire du point de vue de la soumission à des normes et des principes fortement centralisés et standardisés, à des politiques plus *responsive* et territorialisées, où ces minorités sont de plus en plus appelées à devenir « actrices » et « productrices » de la transformation de leurs conditions d'existence et de leurs modalités d'intégration à la société urbaine. Dans ce modèle, la question de l'injustice cesse d'être pensée en termes de domination et d'exploitation pour se déplacer vers une conception de la justice sociale en tant qu'égalité des chances. La société cesse alors d'être conçue comme un lieu de conflit pour devenir le lieu d'une course sociale : il s'agit d'assurer une participation égalitaire au sein de la compétition sociale³¹. Loin d'être combattue, la dimension communautaire de la vie sociale est ici encouragée pour contribuer au développement économique, quand elle n'est pas mise au service de la pacification sociale en mettant à contribution les liens communautaires et religieux dans le maintien de l'ordre public.

³¹ D. Martucelli, « Les contradictions politiques du multiculturalisme », in M. Wiewiorka (dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996.

L'Union européenne face aux exclusions : l'exemple de la politique de lutte contre le chômage des jeunes¹

Franz Schultheis

Un projet de recherche européen revisité

Notre contribution à la thématique « L'Union européenne face aux exclusions » se basera sur une recherche menée à la fin des années 1990. Cette recherche visait à réaliser une comparaison systématique et approfondie des convergences et des divergences dans les formes de prise en charge publique des situations de précarité des jeunes au sein de quatre pays membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne, la Belgique, la France et la Grèce.

La précarité y était conçue comme un concept heuristique très vaste qui devait permettre de surmonter une définition trop étroite des « problèmes sociaux » touchant la catégorie des jeunes, comme « le chômage des jeunes », ou de saisir des dimensions assez divergentes, comme les inégalités en matière d'éducation, les formes atypiques-précaires de l'emploi, ou,

¹ Cette étude présente les conclusions d'un projet de recherche européen, coordonné par Franz Schultheis sous le titre « La précarité des jeunes en Europe et la mise en pratique d'une politique de lutte européenne contre l'exclusion économique et sociale des jeunes » (Targeted Socio-Economic Research de l'U.E. ; 1998-2001). Ce projet a été réalisé en coopération avec F. Lebaron/ Paris, N. Panayatoupolos/ Crète et A. Rea/ Bruxelles. L'analyse du champ d'émergence de cette nouvelle politique en France a été fournie principalement par F. Lebaron. Pour en savoir plus, voir : http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/conf_dilemma.htm.

enfin, les différentes formes de déviance des jeunes. Dans le même temps, le terme de précarité permettait d'éviter la fixation des débats scientifiques et publics ainsi que des programmes politiques (surtout européens) sur des phénomènes d'exclusion sociale.

Mettre l'accent sur la catégorie des jeunes² s'imposait du fait que les jeunes présentent, d'une part (c'est au moins une des hypothèses d'un autre groupe de recherche européen), le vecteur central de la transformation de la relation salariale et de l'introduction de nouvelles normes et standards d'emploi pour toute la société. Puis, d'autre part, parce que les jeunes étaient définis comme un des publics-cibles du programme européen mis en œuvre à la suite du sommet européen de Luxembourg sur l'emploi en 1997.

Les lignes directrices européennes et, en premier lieu, leurs aspects qui visent particulièrement les jeunes s'imposaient justement pour appréhender, dans une sorte d'approche quasi expérimentale, la mise en œuvre *in statu nascendi* de ces directives dans des contextes nationaux différents et dans une perspective comparative. Par ailleurs, on pouvait y identifier les barrières/filtres dus aux contextes nationaux et locaux ainsi que les « processus de traduction » des mesures européennes à travers le « europäisches Mehrebenensystem » (cher aux chercheurs en science politique) jusqu'au niveau le plus bas, c'est à dire local. En sens inverse, l'intérêt se concentrait également sur les processus de diffusion des définitions nationales des problèmes sociaux, ainsi que des politiques pour les combattre à travers la politique sociale européenne d'emploi dans les pays membres. S'inspirant d'une notion de P. Bourdieu, on pourrait parler d'une étude des processus d'importation et d'exportation de biens politiques et scientifiques entre les pays membres.

² Il s'agit d'une catégorie de l'action publique qui, en tant que construction sociale, appelait à prendre cette catégorie elle-même comme objet d'une analyse comparative des principes de sa construction dans les différents contextes nationaux, ainsi qu'au niveau européen.

A l'intérieur de cette approche quasi expérimentale, on s'est efforcé d'isoler comme facteurs explicatifs pour la mise en œuvre du programme européen dans les contextes nationaux, les représentations sociales nationales et les champs sémantiques de la jeunesse et de la précarité (dans ses différentes dimensions), telles qu'elles se manifestent dans le discours scientifico-politique, les actions politiques, le droit, ou la statistique. L'analyse critique de ces constructions politiques, scientifiques et juridiques devrait fournir la base pour une reconstruction réflexive et pertinente de l'objet de recherche (par exemple, l'analyse des correspondances).

Comme autre facteur explicatif de ce modèle, on peut considérer la division du travail. Celle-ci est en effet différente dans le champ de la protection sociale, qu'il s'agisse de l'État, de la famille ou des acteurs intermédiaires au niveau national (telle qu'elle se manifeste, par exemple, dans la régulation des obligations alimentaires). Avant de rentrer dans ce champ d'investigation sociologique, nous essayerons ci-après d'étudier la question sociale contemporaine visée par la politique européenne de l'emploi émergente depuis la fin des années 1990.

Les métamorphoses de la question sociale sous le signe du nouvel esprit du capitalisme

Pendant que nos sociétés occidentales se penchent avec acharnement sur la question du chômage en tant que version contemporaine la plus brûlante de la question sociale du salariat, tout se fait comme si le statut même de « salarié » se trouvait lui-même très discrètement mis en question derrière les coulisses des débats politiques. L'érosion rapide du statut même de salarié protégé par le droit du travail et le droit social, qui se manifeste entre autres par un emploi dit « atypique » devenant de plus en plus « typique » des conditions du salariat contemporain, semble ouvrir la voie à une crise fondamentale de tout un modèle de société historiquement posé depuis la fin du 19^{ème} siècle. Cette transformation profonde de la société salariale semble se faire de

façon paradoxale ou, au contraire, « significative », sous la protection même de politiques bien pensantes. On tend à enrayer et à endiguer le fléau du chômage par des remèdes politiques et économiques, dont les effets (non planifiés, non voulus et même pervers pour certains acteurs ou, au contraire, voulus, planifiés et désirés par d'autres), risquent de mettre radicalement en question une sorte de compromis historique inscrit dans la longue durée de nos civilisations occidentales et représentant une sorte de réponse collective à une question sociale brûlante.

Depuis les années 1980, tous les experts du monde social s'accordent pour parler d'une crise profonde de la société salariale. Ce retour de la question sociale peut être thématiqué sous différentes formes et à l'aide de différents concepts :

- Les uns nous parlent de la raréfaction du travail salarial et nous annoncent que, face à cette denrée de plus en plus rare, nous nous trouvons devant de nouvelles ruptures sociales opposant un tiers de la population hautement qualifié, assuré, intégré et économiquement privilégié, à un tiers de la population caractérisé par une exclusion économique, sociale et culturelle de plus en plus massive.

- D'autres nous parlent de la fin du statut de salarié, successivement élaboré grâce à l'Etat social, en insistant sur l'impact de plus en plus important d'emplois atypiques, mal payés, sans protection sociale valable et d'une durée limitée, qui ressemblerait de plus en plus à ce que l'on appelle aux Etats-Unis les *McJobs* ou les *junk jobs*, dont il faut en général assurer deux ou trois pour parvenir à un revenu viable.

- De façon complémentaire, d'autres observateurs nous parlent d'une catégorie socio-économique grandissante de *working poors*, de salariés restant de façon permanente en situation de précarité économique, sinon de pauvreté matérielle, tout en travaillant à plein temps.

- Puis, nombre d'études nous dressent l'image d'une société de plus en plus polarisée, basée sur un retour d'une logique marchande pure de moins en moins maîtrisée, contrôlée et réglée par les Etats nationaux qui, face aux effets de mondialisation et de globalisation de l'économie, perdent de plus en plus la

capacité d'intervenir et de sauvegarder les acquis socio-historiques du *welfare capitalism*. On insiste beaucoup sur le fait que le nouveau darwinisme social, qui accompagne la philosophie du *shareholder value* et le principe *the winner takes all*, se paie par une accentuation massive des inégalités sociales de toutes sortes.

- Enfin, toute une série d'analyses sociologiques à visées théoriques, d'orientations méthodologiques et d'objets empiriques très divers soulignent l'émergence d'une sorte de nouvel ethos de travail et d'une transformation profonde des exigences normatives adressées aux salariés quant à leurs dispositions mentales, morales et comportementales.

Ces transformations en cours semblent d'ores et déjà se refléter dans le langage dont on se sert pour parler des effets économiques et sociaux. On assiste depuis une dizaine d'années à la naissance de ce que l'on peut appeler avec George Orwell un *newspeak*. Parmi les nouveaux concepts dont on se sert couramment dans la politique de personnel, rebaptisée de façon conséquente en *human resources management*, le concept d'*employability* semble jouer un rôle clé et représenter en tant que tel toute une nouvelle vision économique et sociale du statut de salarié et de sa condition.

Souvent, ces changements sociaux dont la force réunie semble préparer un changement global de société sont attribués à des dynamiques extérieures à nos sociétés contemporaines proprement dites, le concept attrape-tout de « mondialisation » servant à cacher notre ignorance en ce qui concerne ces transformations sociales radicales. En collant une telle étiquette passe-partout aux phénomènes économiques, sociaux et culturels les plus divers, les sciences sociales contemporaines risquent de contribuer à une vision fataliste du monde d'ores et déjà bien présente dans les représentations collectives de nos contemporains, et faire oublier que ces changements manifestent ou accompagnent des choix politiques et représentent des enjeux de luttes pour ce que l'on peut appeler avec Weber et Bourdieu le monopole de définition légitime de l'ordre social. La notion abstraite de « mondialisation » ne nous mène pas bien loin en

matière de diagnostic des temps qui courent et nécessite une « opérationnalisation » face à des objets empiriques tangibles tels que le processus de construction d'une Europe sans frontières, qui nous offre un terrain d'observation et d'analyse tout à fait pertinent. Il s'agit justement d'un modèle de régulation politique et économique transnational mettant radicalement en question la souveraineté des appareils étatiques nationaux des pays impliqués, produisant des effets de dérégulation très forts à l'intérieur des sociétés concernées. Il s'agit à notre avis d'un cas empirique exemplaire—sorte de gigantesque laboratoire politique et social—pour tester quelques unes des hypothèses théoriques circulant dans le champ des sciences sociales et économiques contemporaines.

C'est à travers l'exemple de la politique européenne de lutte contre le chômage des jeunes analysée par un groupe de chercheurs de différents pays membres, que nous aimerions esquisser une telle démarche. Dès son lancement, à l'occasion du sommet européen d'Amsterdam, ce que l'on appelle aujourd'hui la « stratégie européenne de l'emploi » a été présentée comme la tentative d'instauration d'une politique sociale européenne tournée vers des catégories-cibles particulièrement vulnérables au risque de chômage et vers des victimes de disparités, en premier lieu les « jeunes ». Le haut niveau du taux de chômage des 15-24 ans, l'insuffisance ou l'inadaptation de leur formation, leur trop faible « employabilité » se sont constitués comme des problèmes sociaux à l'échelle de l'Europe, alors même que les traditions en matière de traitement social de l'emploi des jeunes demeuraient fortement différenciées. L'adoption en 1999 du « pacte européen pour l'emploi » puis celle, en décembre 2000, d'un « agenda social européen » ont conforté une évolution graduelle vers la mise en place, au moins rhétorique, d'une politique sociale européenne qui se veut tournée vers certaines populations-cibles telles que les jeunes. Plutôt que d'évaluer la « réussite » ou l'« échec » d'une telle politique, il semble d'abord nécessaire d'interpréter sa signification et les conditions de sa mise en œuvre, qui ne vont pas de soi dans un contexte de très profondes différences nationales, afin de mieux saisir les traits caractérisant

un nouveau modèle d'Etat social émergent devant nos yeux, que l'on peut qualifier de « social-libéral ».

Les noces de la social-démocratie européenne et la naissance d'un « hybride politique »

A l'origine de la « stratégie européenne de l'emploi » (SEE) le gouvernement français a joué sans doute un rôle décisif : pour beaucoup d'observateurs et de commentateurs, cette politique est même très largement d'origine française. Durant la campagne législative de 1997, le Parti socialiste français, notamment par l'intermédiaire de son premier secrétaire Lionel Jospin, met en avant la nécessité d'un « gouvernement économique », c'est-à-dire d'une coordination des politiques économiques nationales, pour contrebalancer l'indépendance future de la Banque centrale européenne et sa politique orthodoxe, en agissant de façon volontariste contre le chômage. Quelques mois après l'arrivée au pouvoir de la « gauche plurielle » en France, la mise en place de la « stratégie européenne de l'emploi », à la suite d'un « Conseil européen extraordinaire sur l'emploi » tenu à Luxembourg en novembre 1997, semble marquer un tel tournant dans la construction de l'Europe sociale, laissée jusqu'alors au seul jeu des « acteurs sociaux » les plus légitimes, à quelques textes et directives encore peu appliqués et, conformément au principe de subsidiarité, aux « compétences nationales ».

Malgré les apparences volontaristes, la « stratégie européenne de l'emploi » s'inscrit ainsi sans ambiguïté dans l'agenda néo-libéral européen. Elle marque moins un infléchissement qu'une accélération des pressions à la restriction des dépenses sociales et à la flexibilisation du marché du travail, deux moteurs de l'imposition des politiques néo-libérales, en Europe comme dans le reste du monde. Les sommets européens d'Amsterdam et de Luxembourg n'ont pas conduit à la création d'une ligne budgétaire « fédérale » spécifique. Ils se sont en fait concrétisés, comme on le sait, par l'élaboration de « piliers » et de « lignes directrices », de « plans d'action nationaux pour l'emploi »

(discutés dans chaque pays par l'Etat et les partenaires sociaux), accompagnés d'un dispositif global d'évaluation institutionnelle communautaire visant à contrôler régulièrement la mise en œuvre des lignes directrices dans les pays de l'Union. Il s'est finalement plutôt agi de dessiner l'architecture d'une conception et d'une pratique européennes de la politique de l'emploi et plus largement de l'Etat social, en tentant de surmonter les différences nationales dans une sorte de synthèse orientée par la mise en évidence des « bonnes pratiques » et la transposition des « modèles de réussite » nationaux. Mais l'importation explicite de techniques d'évaluation d'origine managériale, le *benchmarking* de la politique de l'emploi, n'est évidemment pas le seul élément d'inspiration « néo-libérale » dans la stratégie européenne de l'emploi, même s'il joue un rôle important, qui va dans le sens d'une « économicisation » généralisée de la politique publique à travers la prégnance de critères quantitatifs restrictifs et biaisés. La notion de « flexibilité » n'est pas reprise explicitement, notamment du fait des réticences françaises à employer un vocabulaire trop clairement associé aux politiques néo-libérales, mais la philosophie sociale qui l'accompagne est omniprésente au sein du pilier consacré à l'« adaptabilité » et de celui qui concerne l'« insertion professionnelle ». Les notions d'« employabilité », d'« apprentissage tout au long de la vie », de « politique active de l'emploi », l'objectif de la « réduction des charges sociales sur les bas salaires » et le combat contre les « désincitations au travail » sont quelques unes des priorités constamment réaffirmées. L'« esprit d'entreprise » (deuxième axe) contrebalance la référence, plus social-démocrate, à l'« égalité des chances » (quatrième axe). La SEE peut ainsi être décrite comme une synthèse négociée de l'état des philosophies de la politique en matière d'emploi dans les pays de l'Union telles qu'elles se sont cristallisées, durant cette période, dans les institutions, les dispositifs, les lexiques et les pratiques. Cette philosophie évolue peu entre 1997 et 2001 et conserve un caractère relativement hybride : issue d'une inflexion « volontariste » à l'échelle de l'Union, elle vise finalement à construire un cadre de références communes à l'ensemble des

partenaires à partir de situations nationales différenciées. Le premier travail de la SEE a en fait consisté à *retraduire* dans la langue européenne les principes et les pratiques de leurs propres institutions et politiques en matière d'emploi. Mais, loin de consister en une impulsion centrale très cohérente, les « piliers » et les « lignes directrices » sont plutôt le produit de négociations politico-administratives et de retraductions multiples du niveau national vers le niveau européen (et vice-versa). Leur fonction peut être décrite comme unificatrice et mobilisatrice à la fois, et c'est sans doute d'abord en ce sens qu'elles contribuent à la réalisation de l'agenda néo-libéral, faute de permettre la mise en œuvre réelle d'une politique commune de l'emploi.

L'usage de technologies issues du management en matière d'évaluation des politiques de l'emploi illustre un aspect important de la légitimation des politiques néo-libérales : la construction officielle de catégories d'évaluation des pratiques et des institutions est désormais partie intégrante de la politique publique elle-même. Il n'est dès lors guère surprenant que bon nombre des enjeux de la politique européenne se cristallisent autour de la définition des indicateurs de « bonne performance » en matière d'emploi.

Les modalités de la mise en place du *benchmarking* européen sont le produit d'une interaction complexe entre le champ politico-bureaucratique transnational (la Commission européenne, le Conseil européen, le comité de l'emploi, etc.) et les différents champs nationaux (gouvernements, ministères du travail, partenaires sociaux, etc.). Le cercle des agents qui interviennent en amont dans la définition des « bons indicateurs » inclut un assez grand nombre de responsables politiques, hauts fonctionnaires et économistes. Il reste que le résultat de ce processus transnational s'exprime, de manière objectivée et brutale, dans la liste des indicateurs finalement retenus pour évaluer les performances en matière d'emploi. Sans entrer dans une analyse méthodique de leur mode de définition et des conditions de collecte des informations statistiques qui mériteraient, elles aussi, d'être plus longuement développées, on se contentera de quelques éléments d'interprétation.

La SEE s'accompagne de façon très évidente d'une dévalorisation relative du *taux de chômage* au profit d'une référence de plus en plus appuyée au *taux d'emploi*, qui devient, comme nous avons pu le constater dans plusieurs entretiens menés avec des acteurs de la Commission européenne, le principal indicateur d'état global du marché du travail, complété par divers taux de chômeurs spécifiques correspondant à des catégories cibles jugées centrales (chômage des jeunes, chômage de longue durée). C'est une nouvelle définition du « plein-emploi », néo-libérale, qui s'impose : le plein-emploi exprime la mobilisation maximale de la population « en âge de travailler », cette catégorie étant elle-même définie de manière extensive, au service de l'activité économique. Rappelons en même temps que la catégorie de chômage s'enracine dans l'histoire sociale de longue durée des contextes nationaux et des logiques de régulation étatique de la question sociale du salariat moderne produites à travers un long processus de « social learning » (cf. les travaux de H. Heclo) et qu'une convergence des points de vue nationaux y serait donc beaucoup plus difficilement réalisable que dans le cas de l'usage de la norme abstraite de plein-emploi. Dans le cas des jeunes, la référence à cet indicateur exprime la dévalorisation relative de la scolarisation générale par opposition à l'apprentissage. Dans le cas des personnes âgées, c'est une autre formulation de l'incitation à reculer l'âge de la retraite, dans la perspective du financement futur des retraites, érigé depuis longtemps en problème principal de l'*agenda* néo-libéral. Plusieurs autres indicateurs ont pour but de mesurer de façon plus précise ce que l'on peut appeler l'*effort national en matière d'insertion* de diverses catégories cibles, notamment par la mesure de l'*activation* des dépenses sociales.

La norme du plein-emploi : entre welfare et workfare

Le succès de la notion de taux d'emploi exprime de façon synthétique la philosophie sociale qui sous-tend la nouvelle conception du « plein-emploi ». Elle exprime aussi très bien le

caractère hybride des institutions politico-économiques européennes. La notion « beveridgienne » et keynésienne de « plein-emploi » est réutilisée mais redéfinie dans un cadre néo-libéral. L'un des multiples usages politico-économiques de la notion de *taux d'emploi* constitue une réponse aux inégalités dans les taux d'activité de différentes catégories (par exemple les femmes), thème traditionnel de la rhétorique progressiste : la hausse du taux d'emploi des catégories particulières à fort taux de chômage ou d'inactivité viserait à corriger une défaillance du marché qui pénalise indûment telle ou telle catégorie.

Mais le recours au *taux d'emploi* revêt en même temps une signification sans ambiguïté quant à la place du système scolaire ou de la protection sociale. Appliquée aux classes d'âge jeunes, elle signifie en premier lieu une remise en cause de la politique d'accès aux études supérieures longues et une incitation à la fin précoce de la scolarisation au profit du développement de l'apprentissage, censé être beaucoup plus performant en matière d'emploi des jeunes. Appliquée aux classes d'âge élevées, elle signifie avant tout la remise en cause de l'accès « précoce » à la retraite et une philosophie restrictive quant au financement des retraites, qui implique des « réformes » concernant l'âge du départ à la retraite et son mode de financement.

L'« Etat social européen » est donc d'abord un ensemble d'incitations à la mise au travail de catégories inactives, qui se donne pour but d'élargir l'assise du financement de la protection sociale tout en diminuant le nombre de bénéficiaires « passifs » des largesses de l'Etat providence. La dimension morale et moralisatrice de ce système est évidemment centrale. Et l'on ne peut que constater les connotations puritaines d'une telle vision du « travail » et de « l'activité ». L'insistance sur le caractère actif du nouvel « Etat social » européen s'exprime aussi par le succès d'un discours accompagnant l'incitation à la mise au travail d'une définition des nouvelles conditions d'adaptation de la main d'œuvre aux nouvelles formes de travail. L'« insertion », qui fut longtemps pensée comme un ensemble de droits associés au risque du chômage et à l'entrée sur le marché du travail, est désormais conçue comme un ensemble de « devoirs » particuliers

des demandeurs d'emploi et des inactifs pour devenir des salariés efficaces, y compris dans la recherche d'emploi. Il s'agit pour eux d'adapter leurs demandes et leurs dispositions aux conditions nouvelles d'intégration au marché du travail, de devenir d'une certaine façon des salariés-entrepreneurs, responsables de faire valoir leur capital humain à son juste prix sur le marché. Face à l'émergence d'un tel esprit de capitalisme radicalisé et étendu aux salariés eux-mêmes, cela n'est donc pas un hasard que la résolution des pays membres de l'UE, signée en 1997 lors du sommet de Luxembourg, fasse, comme nous l'avons constaté au départ, du concept d'*employability* un des piliers essentiels d'une nouvelle politique d'emploi. L'*employability* y est représentée comme la capacité (ou les qualités) dont un salarié dispose pour faire appel à ses compétences, ou autrement dit, la capacité d'inciter une demande face à son offre sous forme de force de travail.

La politique européenne de l'emploi se donne donc pour objectif explicite de créer des acteurs du marché du travail. Elle est relayée par l'évolution des dispositifs nationaux en matière de « retour à l'emploi » et d'indemnisation des chômeurs. Avec le « plan d'aide au retour à l'emploi », la philosophie du *workfare* s'étend successivement en Europe. En France par exemple, elle tend à contraindre les chômeurs, par une incitation morale doublée d'une obligation juridique, à accepter les emplois qui leur sont offerts. En Allemagne ou en Belgique, elle se manifeste de plus en plus ouvertement dans le contexte des politiques d'aide sociale sous forme de politique d'« activation » souvent à caractère très contraignant.

Il s'agit de *fabriquer* des acteurs économiques mobiles et flexibles, c'est-à-dire capables de s'orienter dans des configurations économiques changeantes et d'accepter des normes de travail plus ou moins contraignantes (selon les périodes, les secteurs, etc.), sans référence à des normes de qualité du travail ou de niveau de rémunération, ou encore d'innover et d'accepter les risques associés à la création d'entreprises. Les jeunes sont au cœur de cette politique de production d'*habitus* flexibles ajustés à un *cosmos* économique

toujours pensé comme mouvant, contraignant, incertain, le risque étant institué en dimension structurelle de l'activité sociale.

L'émergence de la « jeunesse » comme catégorie passe-partout de la représentation des problèmes économiques et sociaux contemporains va de pair avec l'apparition de toute une panoplie de discours, qui semble faire des qualités spécifiques attachées au jeune âge la base même de cette nouvelle conception du capital humain, en réponse aux exigences impatientes d'un monde économique soumis aux contraintes apparemment incontournables et irréversibles d'une nouvelle dynamique historique du capitalisme en voie de mondialisation. Flexibilité, mobilité, perfectibilité, méritocratie, plasticité, prix faible, esprit de concurrence, soumission continue à des tests et des épreuves : voilà des nécessités matérielles et symboliques attachées aux statuts de « jeunes » trans-substantialisés ensuite en « vertus » universelles du nouveau type de capital humain clamées et réclamées par le discours néo-libéral. Faire du salarié futur un *éternel jeune* acceptant comme une fatalité de devoir participer à une course acharnée mais sans but faute de déboucher réellement sur une situation stable, reconnue et assurée. Il se fera d'autant plus facilement à l'idée du *life long learning* qu'il ne sortira peut-être jamais vraiment de cette drôle de salle d'attente où il se trouvera parmi toute une armée de réserve de prétendants éternellement jeunes puisque durablement dépourvus de tout statut social légitime.

Le thème de l'« activation » s'accompagne d'un durcissement des systèmes objectifs de contraintes pesant sur les jeunes demandeurs d'emploi, les inactifs et plus largement les bénéficiaires de l'Etat social. L'accroissement de toutes les formes d'encadrement et de contrôle social est logiquement associé à une orientation de plus en plus restrictive en matière de dépenses sociales, les sanctions à l'égard des « mauvais » inactifs ou chômeurs, c'est-à-dire des agents économiques accusés de profiter passivement des largesses publiques, tendant à s'imposer toujours plus dans le débat public. Elles sont de plus en plus évaluées comme autant d'incitations au « retour à l'emploi », ce

qui contribue à la cohérence globale du système qui se met en place : le contrôle accru sur les dépenses (restrictions budgétaires) a pour effet un déplacement des dépenses vers le contrôle des bénéficiaires et celui-ci à l'imposition de l'accès à l'emploi et de l'*habitus* flexible qui le rend possible. L'usage de la notion d'incitation cache donc le déploiement des diverses formes de contraintes sociales ayant pour but de transformer l'Etat social « passif » en Etat social « actif ».

Pour conclure, en ce qui concerne plus spécifiquement les « jeunes », la SEE est un révélateur de la philosophie sociale d'ensemble, « sociale-libérale », que partagent les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union européenne : la légitimation de l'accès précoce à l'emploi et à la formation professionnelle (par opposition à la scolarisation générale prolongée) ; la nécessité de produire chez les jeunes des dispositions flexibles à l'égard du monde du travail ; la mise en place de dispositifs contraignants visant à légitimer et à faciliter le retour à l'emploi des jeunes les plus « défavorisés » (ce qui se traduit par l'« activation » des dépenses sociales).

Loin de chercher ainsi à simplement lutter contre la « précarité » des jeunes (catégorie qui n'a, à ce jour, pas été constituée comme telle dans l'espace européen et encore moins au niveau national), la stratégie européenne de l'emploi fournit surtout un cadre visant à promouvoir de façon structurelle la *flexibilisation* du marché du travail, qui a pour but de conduire les jeunes à intérioriser les conditions d'accès à l'emploi d'un marché du travail fortement dérégulé : cette double dimension libérale et contraignante caractérise bien un *Etat social-libéral*, qui conjugue un niveau relativement élevé de dépenses sociales (tout en délégitimant les recettes fiscales au nom de leur caractère « désincitatif ») et la fabrication sous contrainte d'*habitus* ajustés au marché du travail dérégulé.

Eléments bibliographiques

- L. Boltanski, E. Chiapello, *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz, UVK, 2003.
- P. Bourdieu et al. (Hg.), *Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*, Konstanz: UVK, 1997.
- R. Castel, *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, 2003.
- P.-M. Menger, *Kunst und Brot. Die Metamorphosen des Arbeitnehmers*, Konstanz, UVK, 2006.
- A. Rambach, M. Rambach, *Les intéllos précaires*, Paris, Fayard, 2001.
- F. Schultheis, « Splendeurs et misères de la jeunesse sous le règne du nouvel esprit du capitalisme », in SRED (ed.), *Jeunesse d'aujourd'hui. Analyse sociologique de la jeunesse et des jeunes dans une société en mutation rapide*, Genève, Ed. du SRED, 2005, pp. 27-37.
- F. Schultheis, K. Schulz (Hg.), *Gesellschaft mit begrenzter Haftung. Zumutungen und Leiden im deutschen Alltag*, Konstanz, UVK, 2005.
- F. Schultheis, « Der Soziologe, der Arzt und die Diagnose alltäglichen Leidens in der neoliberalen Marktgesellschaft », in *Primary Care*, 5/2004, 64-70.
- F. Schultheis, « Du chômage à la précarité : vers une reconversion néo-libérale du statut de salarié », in Y. Barth et al. (ed.), *Le chômage en perspective*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 5-23.
- F. Schultheis, « Der Arbeiter: eine verdrängte gesellschaftliche Realität », in S. Beaud, M. Pialoux, *Die verlorene Zukunft der Arbeit*, Konstanz, UVK, 2004, 8-15.