



Strasbourg, le 26 octobre 2007

TFSC(2007) 31 F
Diffusion restreinte

**RAPPORT DE LA TASK FORCE DE HAUT NIVEAU
SUR LA COHÉSION SOCIALE AU XXI^e SIÈCLE**

**VERS UNE EUROPE ACTIVE, JUSTE
ET COHÉSIVE SUR LE PLAN SOCIAL**

INTRODUCTION

1. LA COHÉSION SOCIALE COMME CONCEPT ET LIGNE D'ACTION

La cohésion sociale dans la politique internationale

Interprétations de la cohésion sociale

Approche du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale

Stratégie de cohésion sociale révisée

Pertinence de la notion de cohésion sociale dans la société actuelle

Approche adoptée par la Task Force

Valeur ajoutée du Conseil de l'Europe

2. UNE EUROPE COHESIVE SUR LE PLAN SOCIAL: PRINCIPAUX ENJEUX

Mondialisation

Évolution Démographique

Migration et diversité culturelle

Changements politiques

Évolutions socio-économiques touchant à la santé

Résumé de l'analyse de la Task Force

3. POLITIQUES SOCIALES ET COHESION SOCIALE

Politique de l'emploi et de la main-d'œuvre

Gestion de la flexibilité

Promotion de l'activation et des transitions

Conciliation des droits et responsabilités liés à l'emploi

Politique de protection sociale

Prise en compte du déséquilibre démographique et de l'évolution de la famille

Optimisation de l'assurance-chômage et promotion de l'intégration

Réorientation de l'assurance vieillesse

Gestion des autres risques et problèmes

Politique de soins et de santé

Recentrage sur les objectifs de la politique des soins de santé

Prestations de soins et d'action sociale de longue durée

Démocratie et gouvernance en matière de santé

Politique d'éducation et de formation

Promotion de la justice et de l'équité dans l'accès à l'éducation

Promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie

Promotion de l'éducation pour une vie et une société meilleures

Gestion de l'éducation dans le cadre du multiculturalisme et de la migration

Politiques du logement et de l'environnement

Le logement en tant que facteur de cohésion sociale

Politique territoriale ou de zone en tant que facteur de cohésion sociale

Politique pour une société active et participative

Promotion et création de conditions favorables à l'engagement démocratique

Élargissement du dialogue social et instauration d'un dialogue civique

Gestion de la diversité et de l'intégration des migrants

Gestion de la migration

**4. UN PROGRAMME D'ACTION POUR UNE APPROCHE TRANSVERSALE
DE LA COHESION SOCIALE**

Priorités d'un programme d'action

Activités en matière de cohésion sociale

**Annexe 1 Ratification des principaux instruments juridiques pertinents du Conseil
de l'Europe**

Annexe 2 Quelques données statistiques

Annexe 3 Exemples d'indicateurs de cohésion sociale au niveau local

Membres de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au 21^e siècle

Professeur **Mary DALY (Présidente)**

M. Aurelio FERNANDEZ LOPEZ

Dr **Sunay Ferai KEÇECI**

M. Michel LAROQUE

M. Jørgen SØNDERGÁRD (Vice Président)

Dr **Peter TATÁR**

Dr **Werner TEGTMEIER**

Mme Tatyana YARIGUINA

Introduction

1. Le présent rapport fait suite à une décision prise lors du 3^e Sommet du Conseil de l'Europe, tenu à Varsovie en mai 2005. A cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement ont en effet chargé le Comité des Ministres de désigner une Task Force de haut niveau ayant pour tâche de passer en revue la stratégie du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale au 21^e siècle, en tenant compte de l'acquis de l'Organisation dans ce domaine.

2. Tant la décision de créer une Task Force que la définition de sa mission découlent de la volonté de faire le point sur ce qui a été accompli et sur les profonds changements intervenus. La démocratie s'est étendue à tout le continent, le niveau de prospérité est plus haut que jamais, la stabilité sociale règne largement et les Européens se trouvent dans l'ensemble satisfaits de leur vie. Cependant, il y a lieu de se demander si les conditions sont encore réunies pour un engagement à forte dimension sociale. La transformation socio-économique résultant de la mondialisation et les nouveaux contours de la carte politique européenne exercent des pressions nouvelles et remettent en question l'optique de cohésion sociale. C'est dans ce contexte que la Task Force s'est interrogée sur la validité de la notion de cohésion sociale et de l'approche du Conseil de l'Europe dans l'Europe d'aujourd'hui, et préconise d'adapter nos conceptions. Il ne fait aucun doute que les choses ont changé. Néanmoins, il est également incontestable qu'une société saine et dynamique est la pierre angulaire de la poursuite du progrès. L'Europe doit trouver les moyens d'adapter ses acquis (ses politiques) sociaux à l'évolution des besoins et de la conjoncture, sans pour autant en remettre en cause les fondements. Comme le formule la *Stratégie révisée de cohésion sociale* : « Chaque génération doit à son tour trouver un équilibre gérable des forces ».

3. **Le mandat de la Task Force était le suivant :**

a. A la lumière des décisions prises au 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement, la Task Force est chargée de passer en revue la *Stratégie de cohésion sociale* du Conseil de l'Europe et de préparer un rapport approfondi et des recommandations sur la promotion de la cohésion sociale en Europe. Tenant compte des changements importants qui se produisent dans l'environnement social et économique actuel ainsi que des réalités financières auxquelles sont confrontés de nombreux pays, les États membres estiment qu'il est nécessaire de mettre à jour et de réformer leurs politiques sociales et leurs systèmes de protection sociale. Dans ce contexte, et compte tenu des différentes interprétations que font les pays de la cohésion sociale, la Task Force est invitée à proposer des solutions pratiques et innovantes visant à améliorer la promotion de la cohésion sociale dans le nouvel environnement européen et mondial du XXI^e siècle.

Le rapport devra proposer des stratégies préventives ainsi que des remèdes et des solutions aux problèmes rencontrés actuellement par les États membres dans le domaine de la cohésion sociale, et formuler des propositions concernant les futurs travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

4. La Task Force avait donc notamment pour tâche de faire le bilan des activités et des dispositions du Conseil de l'Europe concernant la cohésion sociale, y compris les instruments juridiques et les recommandations et rapports issus des travaux des comités intergouvernementaux dans le domaine social ou du Secrétariat (en particulier de la Direction Générale de la cohésion sociale). Elle a également entrepris une vaste analyse des récentes évolutions présentant un intérêt pour la cohésion sociale. Sur la base de ces travaux, ce rapport préconise des orientations pour la poursuite de l'action en matière de cohésion sociale en Europe. Plusieurs questions de fond ont guidé de bout en bout le travail de la Task Force : pourquoi la cohésion sociale en tant qu'idée directrice? Est-elle toujours d'actualité ? Quels en sont les composants et les enjeux aux niveaux national et international ? Comment le Conseil de l'Europe peut-il y contribuer à l'avenir ?

5. Le présent rapport fait le point sur la situation actuelle et explore diverses pistes d'action pour les politiques futures. Il présente les implications et les conséquences probables de certaines évolutions pour la cohésion sociale et envisage les options qui s'offrent aux responsables politiques. Il s'efforce de définir les grandes lignes des réformes à mener, notamment par le Conseil de l'Europe, aux plans national et international, ainsi qu'un ensemble de priorités d'actions. Les recommandations s'inscrivent toutefois dans un contexte multi-institutionnel qui reconnaît notamment le rôle essentiel des États membres, des autorités régionales, des partenaires sociaux, des ONG, des citoyens, ainsi que du Conseil de l'Europe et des autres organisations internationales.

6. La Task Force a mené ses travaux entre janvier 2006 et octobre 2007. Pour atteindre ses objectifs, elle s'est réunie régulièrement et a consulté un grand nombre de parties prenantes. Elle a employé une méthodologie diversifiée : entretiens avec les parties concernées, rapports d'experts et recherches documentaires. Le Secrétariat a assisté la Task Force pendant toute sa mission.

7. L'action de la Task Force s'est organisée comme suit :

Phase préparatoire (janvier – août 2006) : auditions liminaires, rédaction de documents de travail, recensement des informations complémentaires pertinentes, communications, rapports d'experts sur des thèmes particuliers ;

Phase de compilation du rapport (septembre 2006 – mai 2007) : accord sur les grandes lignes du rapport, analyse des informations et de la documentation utiles, y compris les programmes passés et présents du Conseil de l'Europe et ses déclarations et publications, recherche de bonnes pratiques ;

Phase de consultation (juillet – septembre 2007) : discussions avec les différents organes du Conseil de l'Europe, les partenaires sociaux et la société civile et prise en compte des commentaires de ces différentes parties prenantes ;

Phase finale de rédaction (septembre – octobre 2007) : achèvement des travaux rédactionnels et autres.

8. Outre la présente introduction, le rapport se divise en quatre grandes parties. La première étudie les origines et les diverses acceptions de la cohésion sociale en tant que concept et cadre stratégique et l'approche de la Task Force. La deuxième partie analyse la pertinence de la cohésion sociale par rapport aux enjeux actuels. La troisième partie engage le débat sur les domaines traditionnels de la politique sociale et les moyens de relever au mieux les défis actuels. La dernière partie est consacrée aux recommandations pour action prioritaires, et souligne celles pour lesquelles le Conseil de l'Europe peut et doit jouer un rôle moteur. L'Annexe 1 dresse l'état des ratifications par les États membres des principaux instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe. L'Annexe 2 présente les principales données empiriques concernant les tendances pertinentes en Europe. L'Annexe 3 fournit une liste d'indicateurs de cohésion sociale au niveau local.

1.

La cohésion sociale comme concept et ligne d'action

La cohésion sociale dans la politique internationale

9. Voilà au moins dix ans que les dirigeants politiques utilisent la cohésion sociale comme idée directrice incarnant le mieux les objectifs et les conquêtes de l'Europe au plan social. La cohésion sociale place l'accent sur le bien-être sociétal et considère que des relations sociales harmonieuses et stables font partie intégrante du progrès économique et social et de la coexistence pacifique. Il est particulièrement important de déterminer dans quelle mesure les citoyens se sentent liés à la société et témoignent leur loyauté et leur engagement envers un ensemble de valeurs communes et de buts sociaux largement partagés. Ce concept a été intégré dans la stratégie politique du Conseil de l'Europe au cours du 2^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement, en 1997. Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), composé de représentants des États membres, a été créé en 1998. En 2000, le Comité des Ministres a adopté une *Stratégie de cohésion sociale* qu'il a révisée en mars 2004. D'autres organes du Conseil de l'Europe – dont le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – ont également utilisé et développé ce concept. Au sein du secrétariat, la Direction de la cohésion sociale (DG III) travaille en permanence à renouveler et mettre à jour le concept de cohésion sociale et à étudier les moyens de concilier la cohésion sociale avec les continues évolutions de la société. En fait, pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale est indissociable de ses objectifs fondamentaux : exercice effectif des droits de l'homme, démocratie et primauté du droit.

10. L'Union européenne (UE) considère pour sa part depuis longtemps la cohésion sociale comme un cadre de référence pour les Fonds structurels et d'autres politiques visant à assurer la cohésion socio-économique des territoires. Les articles 158 à 162 du Traité instituant la Communauté européenne disposent qu'afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci doit renforcer sa cohésion économique et sociale, en particulier en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions. Les États membres sont invités à conduire et à coordonner leur politique économique dans cet esprit et les politiques et actions de la Communauté doivent également tenir compte des objectifs visés à l'article 158. La Stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, souligne l'importance de la cohésion sociale en tant que pilier d'une économie compétitive, fondée sur la connaissance et l'emploi. Elle a fait du concept d'exclusion sociale son idée phare, en insistant sur l'inclusion et la participation. La politique qui en découle est centrée sur l'activation, le développement économique et la cohésion sociale - visant en particulier les groupes « non actifs » de la société pour leur permettre d'accéder à l'emploi et d'être financièrement indépendants, tout en luttant contre les pires travers de l'exclusion sociale (problème des sans-abri, pauvreté des enfants). Lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne, en 2005, la création d'emplois et la compétitivité sont encore montées dans le classement des priorités.

11. La cohésion sociale fait aussi l'objet d'une attention accrue dans d'autres régions du monde et sur le plan international, où elle est vue comme un moyen de faire face aux nouvelles réalités, notamment celles de la mondialisation. Ainsi, l'UE et l'Amérique latine ont organisé en 2006, dans le cadre de leurs sommets réguliers, une conférence de haut niveau sur la cohésion sociale. Le XVII^e Sommet ibéro-américain, qui a eu lieu en 2007, portait lui aussi sur ce thème. Il a permis de mettre en évidence que la cohésion sociale était en passe de devenir à la fois l'objectif d'interventions économiques, sociales et politiques et un outil transversal pour leur mise en œuvre. La cohésion sociale est présentée comme une notion à caractère multidimensionnel, qui renvoie non seulement à la participation et à l'intégration de tous dans la vie économique, sociale, culturelle et politique, mais aussi à un sens de la solidarité et de l'appartenance à la société fondé sur la jouissance effective de la citoyenneté et de la démocratie. La question intéresse aussi l'OIT qui a récemment inscrit deux thèmes importants à l'ordre du jour de la communauté internationale : la « dimension sociale de la mondialisation » et « l'Agenda pour le travail décent ».

Interprétations de la cohésion sociale

12. Il existe de multiples interprétations de la cohésion sociale dans les milieux politique et universitaire (Encadré 1). L'une des plus répandues souligne l'importance des valeurs partagées et de l'attachement à une communauté fédératrice. Elle voit la cohésion sociale comme reposant sur les liens et les affinités entre les individus au sein de la société. La cohésion sociale est ici presque synonyme de solidarité sociale – les individus et les groupes font cause commune, ils sont à même de reconnaître ce qu'est le bien commun et sont prêts à agir pour le défendre, se considérant comme les membres d'une communauté.

Encadré 1

Diverses interprétations de la cohésion sociale

La cohésion sociale...

- est créée par des liens sociaux forts et l'acceptation par les membres de la société de leur responsabilité commune
- requiert que tous les individus soient en mesure de participer à la vie économique et de profiter de ses avantages
- nécessite des processus mettant en cause les structures du pouvoir et la répartition des ressources au sein de la société
- requiert la tolérance et la reconnaissance des personnes de culture et d'identité différentes

13. Une deuxième interprétation privilégie une participation pleine et active, en particulier à la vie économique, et met en lumière le rôle du marché et l'importance de l'intégration économique. L'une des fonctions les plus importantes de l'action publique est de garantir à chacun la possibilité de prendre part à la vie économique, notamment en

ayant accès à l'emploi. Tous les comportements et pratiques qui tendent à exclure des individus du marché du travail constituent, par conséquent, une menace pour la cohésion sociale. A contrario, les théories selon lesquelles les sociétés sont façonnées par les conflits insistent sur la concentration du pouvoir, surtout dans la mesure où il est associé à des intérêts économiques, et sur la répartition inéquitable des ressources par les marchés en l'absence d'intervention étatique organisée. Pour assurer la cohésion sociale, le projet politique conçu à partir de cette approche préconise, d'une part, une redistribution au profit des plus défavorisés et, d'autre part, la création d'institutions et de processus qui remettent en cause les structures actuelles du pouvoir et de la répartition des ressources et qui servent d'intermédiaires entre des groupes ou des secteurs de la population aux aspirations et aux intérêts divers. Une autre approche met l'accent sur les facteurs culturels. Dans une société multiculturelle, la cohésion sociale passe par la tolérance et la mise en valeur de la diversité et le respect envers les différentes cultures. L'identité, tout comme la reconnaissance, sont ici essentielles : chacun veut que ses croyances et sa culture soit valorisées, surtout si elles diffèrent de celles de la majorité. Le risque, pour la cohésion sociale, est ici que les différentes revendications identitaires ne soient pas gérées d'une manière qui reconnaisse et intègre la diversité.

Approche du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale

14. Plus que toute autre organisation nationale ou internationale, le Conseil de l'Europe a œuvré pour traduire le concept de cohésion sociale en un ensemble d'objectifs d'action et de pratiques, autrement dit en une stratégie politique. Il s'est entre autres choses constitué un acquis sur lequel on peut aujourd'hui s'appuyer. Cet acquis se fonde essentiellement sur ses instruments juridiques, mais il est aussi le résultat d'activités relatives aux déclarations d'intention et aux bonnes pratiques.

15. L'approche du Conseil de l'Europe a pour caractéristique de considérer l'accès aux droits pour tous comme un trait essentiel d'une société cohésive et comme un principe facilitant la reconnaissance de la dignité de chaque individu, quelle que soit sa capacité à subvenir à ses besoins. Un ensemble de droits civils, politiques, sociaux et économiques sont protégés par deux instruments fondamentaux du Conseil de l'Europe – la *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales* et la *Charte sociale européenne* – ainsi que par les organes chargés de veiller au respect de ces droits. La *Charte sociale européenne* est le résultat d'un consensus décisif sur l'approche de l'Organisation en matière de cohésion sociale. Le fait qu'il s'agisse du texte relatif aux droits sociaux le plus largement ratifié démontre qu'il s'inspire manifestement des thèmes centraux du modèle social européen. La Charte contient dix-neuf articles de fond dont les dix premiers ont essentiellement trait à l'emploi, au marché et aux relations du travail ; les neuf autres traitent de l'éducation, du logement, de la sécurité sociale et de la santé. Le respect des engagements de la *Charte* est évalué tous les ans par un mécanisme de contrôle international sur la base de rapports présentés par les États qui l'ont ratifiée¹. La *Charte sociale européenne révisée*, entrée en vigueur en 1999, rassemble en un seul

¹ Depuis 2006, date à laquelle la procédure de rapport a été modifiée, les États soumettent un rapport annuel sur l'un des quatre groupes de dispositions. De cette manière, il est fait rapport tous les quatre ans de chacun des groupes de dispositions.

instrument les droits énoncés dans la *Charte sociale européenne* d'origine, modifiée par le Protocole additionnel de 1988² ainsi qu'une série de nouveaux droits. La Charte révisée se base sur le principe de l'indivisibilité de tous les droits humains et fait de la non-discrimination un principe général, en veillant spécialement à ce que la jouissance des droits soit garantie sans distinction aucune, notamment fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. Les droits relatifs à l'emploi figurent toujours en bonne place dans la *Charte sociale européenne révisée* mais celle-ci y a ajouté le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que le droit à un logement décent à un prix raisonnable. Depuis l'adoption du Protocole relatif aux réclamations collectives, instituant un mécanisme d'application innovant, des groupes de partenaires sociaux ainsi que des ONG ont le droit de porter plainte directement devant le Comité européen des droits sociaux.

16. Si on l'examine de plus près, l'approche adoptée dans la Charte est révélatrice de la relation établie entre la cohésion sociale et les droits sociaux, traités davantage en termes d'engagement des États que de droits des personnes. La Charte pose donc un cadre juridique, mais elle va aussi jusqu'à fixer des normes et à promouvoir certaines pratiques et valeurs touchant les processus (consultation et, dans le cas des services sociaux, participation des usagers et des associations bénévoles ou autres). Un autre aspect important de cette approche est qu'elle permet une amélioration progressive des normes. Le processus d'évaluations successives oblige en effet les gouvernements à examiner régulièrement quelles nouvelles obligations ils sont en mesure de contracter. En outre, la Charte ne repose pas sur un modèle uniforme mais sur des valeurs partagées – au lieu d'une stricte uniformité, c'est le principe d'une convergence harmonieuse vers une série de normes communes qui prévaut.

17. Le Conseil de l'Europe dispose également d'autres instruments juridiques relatifs aux droits sociaux. Le *Code européen de sécurité sociale* et ses Protocoles, entrés en vigueur en 1968, ont pour but d'encourager le développement de la sécurité sociale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Le Code définit des normes relatives à la couverture sociale et fixe des niveaux minimums de protection que les États doivent assurer dans des domaines tels que les soins médicaux, l'assurance maladie, les indemnités de chômage, les prestations vieillesse, les indemnités d'accident du travail, les allocations familiales et de maternité, les prestations d'invalidité et de survivant, etc. Le Conseil de l'Europe se préoccupe particulièrement des droits des travailleurs migrants. La *Convention européenne relative au statut du travailleur migrant* (1977) régit le statut des travailleurs migrants en vue de leur assurer un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les travailleurs nationaux de l'État d'accueil et de faciliter leur promotion sociale et celle des membres de leurs familles. La Convention prône l'égalité de traitement entre travailleurs migrants et nationaux dans différents domaines, dont le logement, l'éducation, la sécurité sociale et l'assistance sociale et

² Ce Protocole énonce les droits suivants : le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe, le droit à l'information et à la consultation, le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail et le droit des personnes âgées à une protection sociale.

médicale, la formation professionnelle, les services de l'emploi et les conditions de travail. Elle figure au nombre des instruments juridiques du Conseil de l'Europe les moins ratifiés (voir Annexe 1). Avec la *Convention européenne de sécurité sociale* (1977), elle vise à la suppression des dispositions discriminatoires fondées sur la nationalité par l'application du principe d'égalité de traitement et la neutralisation des restrictions affectant le champ d'application territoriale de la législation.

18. Outre ces instruments normatifs, le Conseil de l'Europe encourage la cohésion sociale par des programmes intergouvernementaux et l'élaboration de politiques. La *Stratégie révisée de cohésion sociale* est aujourd'hui le principal document d'orientation en la matière.

Stratégie de cohésion sociale révisée

19. La *Stratégie de cohésion sociale révisée* date de 2004 et, comme son titre l'indique, est une mise à jour de la stratégie d'origine (publiée en 2000). Il est intéressant d'analyser les grands thèmes de la Stratégie révisée.

20. En cherchant à renforcer la cohésion sociale en tant que fondement des droits de l'homme, la Stratégie révisée s'inscrit dans la tradition du Conseil de l'Europe, qui a toujours placé les droits au cœur de sa démarche. L'approche développée dans la Stratégie révisée peut être résumée en quatre grandes caractéristiques. (Encadré 2).

Encadré 2

Éléments clés de la *Stratégie de cohésion sociale révisée*

- priorité donnée à la négociation démocratique en vue de promouvoir une responsabilité partagée et de développer les droits et la primauté du droit;
- accent mis sur le fait que la reconnaissance des droits pour tous doit s'accompagner d'un ensemble de politiques garantissant la croissance économique, le bien-être de tous et le développement durable;
- appel, au-delà de la reconnaissance juridique des droits, à la réintégration active des groupes vulnérables ;
- mise en lumière de l'influence positive d'une conduite responsable de l'action publique et de la concertation entre les acteurs sur les valeurs qui fondent une société cohésive.

21. Elle part en premier lieu de l'idée d'une responsabilité partagée et commune aux domaines public et privé. Ainsi, la Stratégie révisée précise et réaffirme le rôle essentiel mais évolutif de l'Etat et d'autres organismes publics, mais elle identifie aussi d'autres

acteurs et processus, comme le dialogue avec les partenaires sociaux et l'implication des ONG. De cette manière, elle étend le champ de l'action, en encourageant la participation à la société civile et en élargissant la notion d'« acteurs de la cohésion sociale », par exemple aux parents et aux familles, auxquels il incombe d'inculquer à leurs enfants le sens de la responsabilité sociale, ou encore aux entreprises et aux médias, qui doivent prendre conscience des répercussions sociales de leurs activités.

22. Deuxièmement, la Stratégie révisée souligne qu'une approche exclusivement fondée sur la reconnaissance juridique des droits de la personne ne suffit pas à assurer la cohésion sociale. Il faut également un ensemble de processus politiques qui fassent le lien entre la croissance économique, le bien-être de tous et le développement durable. Les domaines d'action suivants sont expressément mentionnés : protection sociale, services sociaux, emploi, logement. La Stratégie révisée insiste tout particulièrement sur la nécessité d'intégrer la dimension sociale dans la vie économique ; en effet, un développement économique durable dépend d'un développement social et d'un environnement également durables. C'est pourquoi la cohésion sociale est un objectif qu'il faut poursuivre sans relâche.

23. Un troisième trait marquant de l'approche développée dans la Stratégie révisée est l'attention particulière qu'elle accorde aux groupes vulnérables. Elle mentionne spécialement les enfants, les jeunes, les familles en situation de précarité, les migrants et les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes âgées. En prônant une approche inclusive, la Stratégie révisée insiste sur la réintégration active des citoyens et des groupes vulnérables. Ce type d'« intégration par la démocratie » n'exige pas de renoncer aux différences mais en fait au contraire un facteur important du processus de définition des droits individuels dans le domaine public.

24. En quatrième lieu, la Stratégie révisée attire l'attention sur les dimensions culturelle et éthique et sur leur importance pour la cohésion sociale. Elle fait de la responsabilité sociale un précepte éthique. La Stratégie fait notamment référence aux « vertus sociales de la coopération » dans notre monde concurrentiel et régi par la loi du marché et considère que la famille et les systèmes éducatifs ont un rôle vital à jouer à cet égard. Il faut absolument redonner un sens de la société, un sentiment d'appartenance et d'attachement à des valeurs communes. Que cet objectif s'inscrive dans les travaux de l'Organisation signifie que la consultation et la prise en commun des décisions sont deux des « savoir-faire démocratiques » indispensables à la cohésion sociale dans les sociétés modernes.

25. La Task Force approuve l'approche adoptée dans la Charte révisée. Les principes y sont posés. La mise en application est essentielle, mais aussi un ensemble d'objectifs clairs et pertinents dans la conjoncture actuelle et à venir. Vu sous ces deux angles, certains aspects de l'approche de la cohésion sociale demandent à être précisés.

Pertinence de la notion de cohésion sociale dans la société actuelle

26. Pour la Task Force, l'une des questions fondamentales est l'utilité de la cohésion sociale en tant que notion phare pour le Conseil de l'Europe mais aussi pour les États membres. Après une analyse minutieuse, elle conclut que le concept indique la voie à suivre. La cohésion sociale présente de nombreux avantages.

27. Le premier est sa nature transversale. La cohésion sociale n'est pas juste fondamentale par le rapport qu'elle entretient avec la vie sociale, elle a le potentiel de regrouper toute une série de domaines relevant de la politique des pouvoirs publics et de les lier afin qu'ils servent un ensemble d'objectifs primordiaux. La cohésion sociale est davantage une approche globale qu'un domaine politique distinct., associant facteurs sociaux et facteurs économiques, politiques et culturels. La politique a besoin d'une approche sociale qui soit large sans être floue, qui serve de guide ou de point final par rapport aux objectifs sociaux. Sa nature transversale présente encore un autre avantage : la cohésion sociale évoque l'idée de la nécessaire participation de toutes les parties prenantes, d'un équilibre à cet égard et d'une action systématique et coordonnée portée à la réalisation dudit équilibre social.

28. Deuxièmement, la cohésion sociale est une approche qui favorise la coexistence pacifique dans un environnement à la fois incertain et stable. Elle encourage l'exploration de nouveaux espaces de consultation, de concertation et de clarification des responsabilités individuelles et collectives. La nécessité de trouver de nouveaux espaces de dialogue et de consultation est vitale dans la situation actuelle. Les processus de consultation sociale qui accordent une place à l'autonomie individuelle sont essentiels au rétablissement ou à la consolidation de la confiance. En outre, comme le souligne la *Stratégie révisée de cohésion sociale*, il y a d'une part le besoin et d'autre part la possibilité d'orienter les actions publiques dans une autre direction. La cohésion sociale attire l'attention sur le nouveau rôle des institutions publiques en facilitant la création d'espaces de consultation et en améliorant les moyens de communication avec les citoyens. Une approche basée sur la cohésion sociale considère qu'il est prioritaire de surmonter les divisions, de mettre en lumière l'existence de formes visibles et invisibles d'inclusion, « d'appartenance », mais aussi de marginalisation et de discrimination.

29. Troisièmement, la cohésion sociale est une notion modulaire qui a un lien direct avec le fonctionnement de la démocratie. La cohésion sociale nous permet d'identifier les fondements sociaux de la démocratie et notamment les conditions sociales indispensables à son fonctionnement optimal. Il n'est pas uniquement question du degré de participation des citoyens aux processus électoraux ou de leur degré d'implication active au plan démocratique. Il s'agit également de la manière dont les autorités publiques prennent des décisions ainsi qu'à leur niveau de prise en compte des intérêts publics majeurs. La cohésion sociale a pour force notable son applicabilité à tous les niveaux, c'est-à-dire non seulement au niveau local, mais aussi aux niveaux national et international. Par ailleurs, le concept de cohésion sociale permet de mettre en place une sorte de « filtre » pour évaluer la mesure dans laquelle une action ou une décision donnée, qu'elle soit publique

ou privée (mais portant dans ce cas sur des questions privées susceptibles de concerner également les intérêts de la société), contribue à l'équité, la dignité et à la participation.

30. La cohésion sociale est pertinente en outre parce qu'en tant que concept, elle englobe les objectifs sociaux européens autrement que ne le font d'autres concepts. Si on la compare, par exemple, avec l'inclusion sociale – l'idée phare de l'UE depuis l'introduction de la Stratégie de Lisbonne, en 2000 – elle fait beaucoup plus référence au fonctionnement de la démocratie et à la bonne santé de la société. Les « solutions » politiques découlant des deux concepts sont également différentes. Alors que l'inclusion sociale a tendance à donner la priorité à l'inclusion dans le marché du travail, la cohésion sociale se préoccupe davantage d'un vaste ensemble de liens, d'équilibres et de relations sociales qu'elle juge indispensables à toute « bonne société » et à une démocratie saine.

Approche adoptée par la Task Force

31. L'un des inconvénients de la cohésion sociale est son caractère abstrait. Le flou du concept entrave le développement d'un prisme analytique et décisionnel clair et précis. Après avoir passé en revue les définitions actuelles de la cohésion sociale et dressé l'inventaire de ses divers éléments, la Task Force est d'avis qu'une interprétation claire et concise du concept s'impose. A cet égard, elle souscrit à la définition de la cohésion sociale élaborée dans la *Stratégie révisée de cohésion sociale*. Elle insiste en outre sur le fait qu'il faut écarter le flou, non pas en simplifiant la définition à l'extrême, mais en présentant en parallèle d'une définition, les principes de l'approche et les modalités de réalisation de la cohésion sociale (Encadré 3 et Encadré 4).

Encadré 3

Approche de la cohésion sociale par la Task Force

Définition du Conseil de l'Europe

La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation.

La Task Force insiste en outre sur la capacité de la société à gérer les différences et les divisions et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale de l'ensemble de ses membres.

Principes

Accès équitable aux droits et ressources, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables et dignité/reconnaissance de la personne tel qu'exprimé par les droits de l'homme

Partage des responsabilités

Méthode d'activation (participation et réconciliation)

Gestion de l'équilibre entre les intérêts, les générations et les domaines d'action.

32. Il résulte de la définition que la cohésion sociale s'inspire et découle de la capacité et de la volonté de la société d'améliorer le bien-être et de réduire les disparités et la marginalisation. C'est cette perception de la cohésion sociale qui est de mise au sein de l'Organisation. La Task Force étaye cette définition en insistant sur le fait que la cohésion sociale doit également se préoccuper de gérer activement les différences et les clivages dans un contexte de citoyenneté démocratique. C'est la fonction de trait d'union. Il faut gérer aussi bien des ressources matérielles et objectives (situation économique, protection sociale), que des dimensions plus subjectives (sentiment d'appartenance, sécurité et reconnaissance). Se dessine ainsi une stratégie politique cherchant activement à prévenir, négocier et gérer les tensions, divisions et conflits (relatifs à la répartition des ressources et à l'identité). Pour la Task Force, le développement économique et le développement social sont profondément liés et un développement durable dépend de la gestion efficace des deux, surtout ce qui concerne l'équilibre entre les différents groupes de population, les différentes générations et les différents secteurs politiques.

33. La Task Force souscrit à de nombreux points de l'approche actuelle du Conseil de l'Europe, en particulier telle qu'elle est exposée dans la *Stratégie révisée de cohésion sociale*. Cependant, la Task Force a également sa propre perception d'une approche qui suppose d'apporter un certain nombre de modifications, éclaircissements ou précisions à la conception actuelle.

34. Les droits sociaux constituent le premier principe de la stratégie privilégiée par la Task Force. Une approche fondée sur les droits accorde une place prépondérante à la dignité humaine et à la reconnaissance. Elle fait également référence aux droits de l'homme comme étant le pivot de la cohésion sociale - ce n'est que sur la base de la dignité pour tous que peuvent se construire des sociétés cohésives. Une telle approche fait par ailleurs montre d'une sensibilité particulière à la situation des groupes vulnérables. Pour la Task Force, ces groupes incluent tous ceux qui vivent dans la pauvreté ainsi que

ceux évoqués dans la *Stratégie révisée de cohésion sociale* (les enfants, les jeunes, les familles en situations précaires, les migrants et les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes âgées).

35. En second lieu, la responsabilité de l'inclusion et de la participation, notamment pour les groupes et les individus les plus vulnérables, doit s'élargir et s'étendre à l'exercice de la citoyenneté. Bien qu'importantes et non dénuées d'effets, les approches spécialisées et particulières – aujourd'hui très répandues – de l'inclusion n'ont qu'une capacité limitée à modifier le comportement de toutes les parties concernées et les domaines d'action qu'elles couvrent. Le concept de cohésion sociale recherche une responsabilité civique et sociétale plus large qui suppose une approche transversale. Dans la conception qu'a de la cohésion sociale la Task Force, l'ensemble de la politique actuelle a besoin d'approches plus cohérentes, coordonnées et participatives, qui intègrent la diversité, prennent les groupes concernés non comme cibles mais comme partenaires et reconnaissent l'interdépendance de différents domaines.

36. En troisième lieu, il faut élargir la participation et le dialogue social en termes de contenu, portée et partenaires. En substance, la Task Force adhère pleinement aux valeurs et réalisations du dialogue social et suggère que les processus de dialogue civique soient placés sur le même plan que ceux du dialogue social. Le dialogue civique a pour objectif de favoriser le consensus et résoudre les conflits dans une Europe de plus en plus complexe. Les sociétés européennes ont besoin (de plus) de processus consensuels non-violents pour résoudre les conflits et les difficultés de communication, que ceux-ci aient trait aux ressources où à l'identité. La volonté des citoyens de coopérer et d'agir collectivement est d'une importance décisive. Le dialogue civique peut revêtir différentes formes. L'une d'entre elles, le dialogue interculturel, est un excellent moyen de prendre en compte les facteurs culturels, source de plus en plus fréquente de malentendus et de clivages. Certains peuvent également voir le dialogue civique sous l'angle intergénérationnel. Cependant, on ne pourra renforcer la participation et le dialogue sans résoudre les « déficits de représentation » qui semblent se multiplier dans les sociétés européennes. De même, on ne peut négliger le fait que les minorités et les migrants, ainsi que d'autres groupes, sont souvent mal organisés et sous-représentés ; tout comme on ne peut ignorer la confiance de plus en plus faible du public dans les processus démocratiques et les institutions.

37. En quatrième lieu, la pérennité doit être au cœur de toute stratégie de cohésion sociale du 21^e siècle, ce que souligne la *Stratégie révisée de cohésion sociale*, sans toutefois donner plus de précisions. C'est un point essentiel. La durabilité doit être analysée selon deux grands axes. Le premier a trait à l'évolution démographique et au changement de la composition des populations européennes et de leur qualité de vie, avec les conséquences que cela implique pour la confiance en l'avenir et le développement des compétences et tolérances multiculturelles à tous les niveaux. Le second concerne la relation entre l'économique, le social et l'environnemental au regard d'un développement durable en tant que condition de la cohésion sociale.

38. Cependant, la cohésion sociale ne se limite pas à un processus. Elle est censée produire des résultats. En conséquence, la cohésion sociale est exprimée et mesurable grâce à la réalisation de certaines conditions dans la société. De l'avis de la Task Force, une société cohésive sur le plan social est une société où les droits sociaux sont bien établis et réalisables, où les personnes et les groupes se comportent de manière responsables, où le dialogue social est perçu comme normal, où les institutions et procédures permettent un vaste dialogue civique et une participation démocratique et où prévaut un sentiment de sécurité et de confiance dans l'avenir. Quatre principales lignes d'action politique sont ainsi requises pour réaliser la cohésion sociale aux plans national et international : recentrage sur la mise en œuvre des droits sociaux, développement d'un sens et d'un jeu d'actions autour des responsabilités sociales, renforcement des mécanismes de représentation et du dialogue social et civique, création des conditions nécessaires à un avenir commun et sûr (Encadré 4). Il s'agit d'une approche essentiellement transversale dans la mesure où les objectifs vont au delà des domaines politiques individuels et ne sont réalisables qu'au moyen d'actions intégrées. Des recommandations en ce sens seront développées plus avant dans la dernière partie du rapport qui présente un programme d'action .

Encadré 4

Objectifs prioritaires pour la cohésion sociale dans l'Europe du 21e siècle

1. Réinvestir dans les droits sociaux et dans des sociétés cohésives
2. Bâtir une société de responsabilités partagées et sociales
3. Renforcer les mécanismes de la représentation et du processus décisionnel démocratique, et développer le dialogue et l'engagement social et civique
4. Apporter des réponses aux changements démographiques et au multiculturalisme en développant la confiance en un avenir commun et sûr pour tous.

39. Ces objectifs sont pertinents pour les États membres et le Conseil de l'Europe (ainsi que pour d'autres instances internationales). Mais quelles sont les forces et faiblesses spécifiques de l'Organisation dans ce domaine ?

Valeur ajoutée du Conseil de l'Europe

40. Le Conseil de l'Europe est le gardien de l'Europe sociale. Il s'est constitué dans ce domaine un *acquis* qui comprend des instruments et des normes juridiques, une somme de connaissances, d'informations et de savoir-faire et de bonnes relations de travail avec un large éventail de partenaires. En plus de mettre l'accent sur la cohésion sociale en Europe en général, l'Organisation se préoccupe également dans une large mesure des intérêts des groupes vulnérables ou potentiellement vulnérables, en appelant l'attention sur tous ceux qui ont du mal à se faire entendre au sein de nos sociétés (Roms, personnes atteintes de maladies mentales ou physiques, personnes handicapées, minorités

ethniques ou autres, migrants, personnes vivant dans la pauvreté, enfants). Il faut que les intérêts de ces personnes soient défendus. C'est nécessaire pour l'Europe.

41. La deuxième force du Conseil de l'Europe réside dans son caractère transnational, un avantage majeur si l'on considère que les principaux enjeux actuels dépassent les frontières nationales et prennent de l'ampleur par des processus aussi bien internationaux que nationaux. Forte de ses 47 membres et couvrant la totalité des régions du continent, notre Organisation peut non seulement œuvrer au niveau transnational, mais peut également le faire en se plaçant dans une perspective large et en tenant compte d'un vaste ensemble d'influences. La faculté de l'Organisation d'attirer l'attention sur la situation et les besoins des « pays non membres de l'UE » revêt une grande importance en général et pour la cohésion sociale en particulier.

42. Troisièmement, le Conseil de l'Europe est unique en son genre – tout du moins dans un contexte paneuropéen – en ce que son domaine de compétence est fondamentalement social. Cela signifie notamment que si la cohésion sociale, en tant que préoccupation essentielle de l'Organisation, ne recevait pas de cette dernière l'impulsion requise pour avancer dans ce domaine, il se creuserait un large fossé. Bien que l'ensemble de ses préoccupations soient les siennes propres, les activités du Conseil de l'Europe sont complémentaires de celles de l'UE et d'autres organisations internationales dont l'OCDE, l'ONU, l'OIT et l'OMS. Cela étant, le Conseil de l'Europe doit clarifier davantage son rôle unique en la matière et les bases permettant d'asseoir de meilleures relations de coopération avec les autres organisations internationales.

43. Quatrièmement, la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe est due à la manière dont il opère et notamment à :

- a) son rôle en tant qu'espace de dialogue pour les États membres européens et ses mécanismes en matière de coopération intergouvernementale;
- b) sa volonté de réunir différents « groupes » – pouvoirs locaux et régionaux, partenaires sociaux, ONG, communauté scientifique et universitaire, médias;
- c) la mise en place de mesures d'accompagnement (permettant un renforcement des capacités, une assistance, ainsi qu'un suivi);
- d) l'existence d'instruments souples (par exemple, des accords partiels) et la combinaison de méthodes « dures » (législation) et « douces » (élaboration et contrôle des normes, conseil/élaboration des politiques, travail pédagogique, sensibilisation, aides financières).

44. Mais la Task Force est aussi consciente de certaines faiblesses du Conseil de l'Europe. Son manque de ressources, lesquelles sont amputées ou menacées, réduit la capacité d'action de l'Organisation, notamment à long terme. Avoir à se défendre en permanence nuit à la construction d'une identité forte et à la planification à long terme. Il faut également rappeler qu'en tant qu'organisation, le Conseil de l'Europe ne dispose guère de grands pouvoirs. Cette remarque ne vaut pas uniquement pour ses pouvoirs d'exécution lesquels sont relativement faibles ; d'une manière générale, l'Organisation est tributaire de méthodes « douces ». À part le domaine des droits de l'homme, elle

compte beaucoup sur la coopération, la persuasion, l'exemple et le suivi. Concernant notamment la cohésion sociale, il y a lieu de s'interroger sur plusieurs points relatifs à la structure de l'Organisation. La Direction Générale de la cohésion sociale (DGIII) n'a de mandat qu'en rapport avec le *Code européen de sécurité sociale* et ses protocoles, la *Convention européenne de sécurité sociale* et la *Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant*. Elle n'a pas de rôle spécifique en relation avec le principal instrument de cohésion sociale en Europe – la *Charte sociale européenne* – que gère la Direction Générale des droits de l'homme. La structure de l'Organisation est par ailleurs hiérarchisée selon la spécialité et la fonction bureaucratique concernées. Il peut en résulter une relative faiblesse des liens entre les unités et une pénurie de projets communs aux différents domaines fonctionnels au sein même de l'Organisation. Celle-ci est sujette à fragmentation et, dans la mesure où la cohésion sociale est un concept transversal, l'efficacité est mise à mal par les pratiques organisationnelles actuelles qui mettent en exergue la spécialisation horizontale et génèrent des divisions. Le système en place fait notamment courir le risque de voir la Direction Générale de la cohésion sociale se tourner vers des questions secondaires au lieu de s'en tenir aux problèmes essentiels.

45. Selon la Task Force, l'Europe d'aujourd'hui a plus que jamais besoin du savoir-faire et de l'action du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale. Cependant, pour relever les défis qui se posent, le Conseil de l'Europe doit lui-même changer et montrer ainsi l'exemple d'une nouvelle approche aux États membres et autres acteurs pertinents. D'où la conclusion à laquelle est parvenue la Task Force :

La cohésion sociale est pour le Conseil de l'Europe un concept stratégique étroitement lié à la réalisation des principaux objectifs de l'Organisation que sont les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit. La promotion de la cohésion sociale doit être l'une des missions fondamentales du Conseil de l'Europe. Mais il faut pour ce faire que l'Organisation oriente ses activités vers quatre lignes d'action clés – accentuer la réalisation des droits sociaux, développer la responsabilité sociale, promouvoir le dialogue civique et social, et renforcer le sentiment de sécurité et la confiance en l'avenir. En outre, le Conseil de l'Europe doit mettre en place une approche transversale pour ses propres opérations et notamment pour favoriser une meilleure synergie entre les différentes dimensions de sa mission en matière de cohésion sociale et entre la cohésion sociale et ses autres domaines d'action et activités.

46. Cette conclusion sera détaillée plus avant dans la partie 4 en termes de recommandations d'un programme d'action.

2.

Une Europe cohésive sur le plan social : principaux enjeux

47. Pour la Task Force et, plus généralement, pour la politique sociale, l'une des questions fondamentales est la manière dont les profonds changements en cours en Europe (et dans le monde) influent sur la cohésion sociale. Ils ont pour le moins des incidences sur le contexte politique et remodelent le type de problèmes qu'il convient d'aborder.

48. Les défis à relever par la cohésion sociale procèdent de la combinaison de changements exogènes et endogènes. Cinq types de changements posent des problèmes particulièrement ardues sous l'angle de la cohésion sociale : la mondialisation, l'évolution démographique, les migrations, les changements politiques, les orientations socio-économiques et sanitaires. L'Annexe 2 présente quelques données statistiques y afférentes.

Mondialisation

49. La mondialisation est une notion largement employée de nos jours, que nous avons toutefois tendance à aborder de manière plutôt unidimensionnelle. La mondialisation est à prendre ici au sens large et complexe, comme englobant divers processus dont la mobilité des capitaux et des milieux d'affaires, la circulation de l'information, des marchandises, des services et des personnes dans le monde, ainsi que la création d'une autorité et d'institutions supranationales. Les marchés se sont étendus à toute la planète pour garantir une meilleure répartition des ressources. Ce faisant, la mondialisation a aussi mis en relation les acteurs du marché à travers le monde et créé des interdépendances complexes, d'où, entre autres conséquences, une augmentation des migrations. Par rapport au passé, l'offre et la demande de main-d'œuvre en un lieu donné peuvent changer plus rapidement et plus brutalement. Il faut donc que les salariés d'aujourd'hui et de demain soient prêts à se déplacer plus volontiers pour rechercher un emploi adapté à leurs compétences. En outre, les progrès techniques ont permis la mise au point plus rapide de nouveaux produits ayant souvent eux-mêmes des cycles de vie nettement plus courts que dans un passé encore récent.

50. Les incidences des processus ne sont pas encore toutes bien claires, mais il faut s'attendre à des répercussions sur la cohésion sociale à plusieurs niveaux :

- (i) **la mondialisation permet à toute l'Europe de poursuivre son développement économique et offre aux pays et régions dans lesquels le niveau de vie est très bas la possibilité de rattraper leur retard**

51. Au niveau macro-économique, la mondialisation implique une spécialisation plus poussée de la production parmi les pays et les régions, fondée sur les avantages comparatifs en termes non seulement de matières premières, mais également de compétences et de coût relatif du travail. Les processus de mondialisation peuvent

contribuer à consolider la croissance économique tout en réduisant les inégalités entre pays et régions d'Europe, ce qui pourrait se traduire en définitive par un renforcement de la cohésion sociale dans l'ensemble de l'Europe. La mondialisation peut être bénéfique en termes de spécialisation accrue, notamment du côté de l'offre, de diffusion plus large de la technologie, de stimulation de l'innovation par le biais de la concurrence et de gains de productivité. Elle peut également profiter aux consommateurs en termes de prix. Cela étant, ce ne sont pas là des effets automatiques. Il appartiendra aux pays, isolément et collectivement, d'élaborer la stratégie qui permette d'exploiter au mieux les éventuels avantages découlant de ces développements. Il faut notamment que les pays peu développés fondent leur dynamique de croissance sur les gains de productivité et sur la création de nouveaux avantages comparatifs afin de maintenir et de renforcer leur compétitivité sur la scène mondiale. En ce sens, l'innovation, le renforcement des capacités scientifiques et technologiques, le développement du capital humain et le recours effectif aux technologies de l'information et de la communication, dans et entre les pays, sont autant de thèmes importants de réflexion politique.

(ii) la mondialisation exige des politiques sociales qu'elles protègent les personnes confrontées à l'intensification de la concurrence, tout en contribuant à la flexibilité sur le marché du travail.

52. En général, pour réagir à la mondialisation, l'Europe a privilégié les mesures de stimulation de l'offre en s'employant à accroître l'attractivité de la main-d'œuvre pour les employeurs et à mieux préparer les salariés au marché du travail. Une analyse récente de la mondialisation et de la politique sociale européenne a permis de tirer trois conclusions : les gains de la mondialisation sont inégalement répartis entre les individus, les régions et les pays ; les coûts de la mondialisation grèveront probablement le court terme alors que les profits seront plus longs à apparaître ; les gains ne seront pas automatiques mais conditionnés par la réussite des réformes sociales, réglementaires ou relatives à la concurrence³. Cette analyse insiste également sur le fait que la mondialisation renforce la tendance à un affaiblissement de la solidarité locale et à une mise en opposition d'un système de prestations sociales à l'autre. La mondialisation a pour autre conséquence la précarité dans laquelle vivent de nombreuses personnes. Même dans une société capable de gérer de manière relativement satisfaisante la mondialisation, les travailleurs de certains secteurs particuliers sont exposés à un « nouveau » risque à l'ère de la mondialisation : à brève échéance, leur emploi peut être supprimé, transféré en un lieu éloigné voire délocalisé sur un autre continent. Le risque de perdre son emploi et d'être confronté à un retour à l'emploi difficile est beaucoup plus élevé pour les travailleurs non qualifiés que pour les qualifiés. Si l'on ne s'attaque pas au problème, les clivages du monde du travail s'accroîtront entre travailleurs qualifiés et non qualifiés.

Évolution Démographique

³ Begg, I., Draxler, J. et Mortensen, J. (2007) *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study on the social impact of globalisation in the European Union*, (L'Europe sociale est-elle prête pour la mondialisation? Une étude sur l'impact social de la mondialisation dans l'Union européenne) Bruxelles: Commission européenne. Disponible sur: <http://www.recwowe.eu/>

53. L'évolution démographique influe elle aussi sur la cohésion sociale. Alors que la population mondiale totale continue de croître, de nombreuses sociétés industrielles traditionnelles d'Europe voient leur population stagner et connaissent une transformation durable de leur pyramide des âges. Selon les prévisions démographiques de l'ONU, la population européenne diminuera de près de 70 millions d'ici à 2050, alors que la population du reste du monde devrait augmenter de quelque 3 milliards⁴. S'agissant de prévisions, il convient de se montrer prudent. Néanmoins, les facteurs du déclin démographique qui s'est amorcé en Europe il y a quelques décennies et s'est poursuivi depuis englobent notamment des modifications des schémas de reproduction (taux de natalité bien en deçà des niveaux de remplacement) et de nettes élévations de l'espérance de vie (qui devrait s'élever encore selon les prévisions). Les questions les plus pertinentes ont trait aux possibilités de concilier vie familiale, professionnelle et sociale, ainsi qu'aux conditions de logement et aux prestations familiales. Les conditions de travail sont un autre facteur décisif. Les fortes pressions exercées sur les économies et les sociétés, aussi bien en termes de productivité que de renouveau social ou économique, doivent également être reconnues. La Task Force est consciente de ces facteurs, y compris de l'étendue des disparités en Europe à cet égard.

54. Ces évolutions et leurs corollaires s'accompagnent pour l'Europe d'aujourd'hui de quatre grands risques ou problèmes familiaux.

(i) réticences à fonder une famille et à assumer la parentalité

55. Les politiques ne peuvent plus tenir pour acquise l'existence de la famille. C'est la volonté même de former une famille qui est maintenant en jeu dans maintes régions d'Europe. Entre 1980 et 2003, le taux global de fécondité des 25 pays membres de l'UE est passé de 1,88 à 1,48⁵. Alors que la baisse de la fécondité est couramment assimilée à l'augmentation du nombre de couples sans enfants, la formation plus tardive des familles et une moindre propension au mariage entrent aussi en ligne de compte. Ainsi l'Europe voit-elle chuter le nombre de familles et celui des enfants, et vieillir sa population. Ces changements dépendent surtout de la mesure dans laquelle les citoyens estiment leurs conditions de vie conformes à leurs attentes et de leur sentiment de sécurité quant à l'avenir. Il est avéré qu'en Europe les hommes et les femmes souhaitent avoir plus d'enfants qu'ils ne réussissent à en avoir⁶. Il ne semble pas que ce phénomène soit uniquement imputable à un manque de ressources au sens absolu, mais aussi aux coûts d'opportunité relatifs à la durée de la vie professionnelle des femmes et à leurs perspectives de carrière. Si l'on relie les comportements aux mesures prises par les pouvoirs publics, il est clair que les pays dans lesquels s'observe une plus grande égalité entre les sexes affichent des taux de fécondité supérieurs à ceux dans lesquels il s'avère difficile pour les femmes de concilier autonomie et obligations familiales⁷.

⁴ NU (2007), *World Population Prospects The 2006 Revision*, New York: Nations Unies.

⁵ EUROSTAT (2004) Statistiques en bref, Population et conditions sociales, n° 13/2004, « Premiers résultats de la collecte de données démographiques pour 2003 en Europe », Luxembourg: EUROSTAT.

⁶ Fahey, T. et Spéder, Z. (2004) *Fertility et Family Issues in an Enlarged Europe*, Dublin: Foundation for the Improvement of Living et Working Conditions.

⁷ Kaufmann, F-X. (2002) *Politics et policies towards the family in Europe: A framework et an enquiry into their differences et convergences*, in F-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H-J. Schulze et K.P. Strohmeier (eds),

56. Le déclin de la fécondité s'explique aussi pour partie par les chances d'obtenir ou non les aménagements qui permettent de concilier vie familiale et vie professionnelle. Il semble en effet que dans de nombreux pays d'Europe les intéressés n'aient pas obtenu ce qu'ils veulent à cet égard. Malgré d'importantes réformes visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, notamment dans le cadre de l'UE, les aménagements effectivement consentis dans ce domaine sont très éloignés des souhaits et préférences formulés par les personnes concernées⁸. En Europe, on estime dans l'ensemble que le modèle « d'un revenu et demi » (dans lequel l'homme travaille à plein temps et la femme à temps partiel) est trop rarement accessible. De l'avis de la Task Force, il faut considérer ce type de questions comme la clé de la viabilité : dans quelle mesure la vie sociale en Europe peut-elle s'inscrire dans la durée dès qu'existe dans de nombreuses sociétés un écart important entre les attentes et la réalité en ce qui concerne la vie familiale et privée?

(ii) le double rôle des femmes

57. Sur un plan général, l'entrée des femmes dans le monde du travail ne s'est pas traduite par une répartition, entre les femmes et les hommes, du travail à la maison et à l'extérieur. Les femmes continuent d'assumer le gros des travaux à la maison, la femme lambda accomplissant deux à trois fois plus de travail non rémunéré que les hommes⁹. Le déséquilibre est beaucoup plus prononcé en Europe centrale et orientale qu'en Europe occidentale. « L'équilibre vie/travail », expression très usitée de nos jours, prend dans ce contexte un sens très différent, en laissant entendre que la tâche de « conciliation » incombe largement à la femme.

(iii) les opportunités offertes aux jeunes

58. Nous trouvons également au cœur de la « problématique démographique » la question des chances offertes aux jeunes et la concrétisation des promesses implicitement faites à la prochaine génération – carrière dans l'emploi rémunéré, réalisation des choix de vie privée. Les opportunités ouvertes aux jeunes d'aujourd'hui varient considérablement d'un pays à l'autre d'Europe. Dans beaucoup d'entre eux, les jeunes connaissent une certaine perte d'autonomie par rapport aux générations précédentes. L'entrée dans le monde du travail peut s'avérer particulièrement difficile pour eux et a des incidences sur la sécurité et qualité de l'emploi, les perspectives d'évolution de carrière, la dépendance familiale, voire même sur les chances de fonder une famille. Pour un nombre important de jeunes européens, travail est synonyme de contrat à durée déterminée, de travail à temps partiel forcé, de travail temporaire, d'emploi saisonnier, de travail non déclaré voire même de travail des enfants. Sans oublier ceux qui, dans certains pays constituant une large proportion de la cohorte de jeunes, sont contraints de quitter leur pays d'origine afin de chercher un emploi. Cette fuite peut avoir de profondes

Family Life et Family Policies in Europe Problems et Issues in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press, pp. 419-490.

⁸ OCDE (2001) *Perspectives de l'emploi*, Paris: OCDE.

⁹ Gershuny, J. (2000) *Changing Times: Work et Leisure in Post-Industrial Society*, New York: Oxford University Press.

implications sociales et financières aussi bien pour les jeunes concernés que pour les pays d'envoi. Sans une action plus résolue visant à améliorer les chances et opportunités de la jeunesse, deux conséquences à long terme se profilent à l'horizon : un déclin de la mobilité intergénérationnelle- déjà perceptible dans certains pays¹⁰ - et une diminution du nombre de familles (les jeunes retardant le moment de former une famille). Si nous souhaitons agir, les jeunes de 20 à 35 ans semblent constituer le groupe cible¹¹.

(iv) risques afférents aux soins aux personnes âgées et durabilité de la protection sociale

59. Le vieillissement de la population et l'allongement de la durée de vie au sommet de la pyramide des âges pose problème (pour les États, les entreprises et les familles et les individus) pour la prise en charge des personnes âgées. L'un des risques est que les États ne soient pas à même d'offrir la quantité requise de soins de qualité. Un autre risque est que les familles ne soient pas en mesure de s'occuper de leurs parents ou de veiller à ce qu'ils soient pris en charge d'une manière qui les satisfasse. Il importe de noter à cet égard que le système de valeurs européen intègre une solide éthique de la prise en charge informelle et familiale, prise en charge informelle très largement répandue. De récents travaux de recherche indiquent que dans les 25 pays de l'UE, environ quatre personnes sur cinq considèrent qu'il est bon de renforcer la responsabilité des familles dans ce domaine¹². Et pourtant les ressources que constituent les familles ne sont pas infinies. On peut y ajouter qu'en matière de prise en charge des personnes âgées, des considérations de sexe entrent en ligne de compte, le gros du travail incombant aux femmes. Pour cette raison et d'autres, les réponses politiques ne peuvent tourner exclusivement ou principalement autour de la famille. Il est important que la politique des pouvoirs publics cherche un meilleur équilibre entre droits et responsabilités. Enfin, le vieillissement de la population, ou plutôt la façon dont il est évoqué dans le débat public, fait peser des pressions sur les systèmes de garantie de ressources, et tout particulièrement les systèmes de pensions. Le rapport entre population retraitée et population active évoluant en défaveur de cette dernière, -la population génératrice de revenus-, le fonctionnement et le financement des systèmes de retraite sont aujourd'hui contestés. Cette réponse au problème démographique et de vieillissement de la population sur un plan général s'avère toutefois trop étriquée.

Migration et diversité culturelle

60. Phénomène dynamique et en expansion, la migration est un trait caractéristique du monde actuel. En 2005, on recensait 191 millions de migrants internationaux. Sur 10 migrants, 6 vivent aujourd'hui dans des pays développés et 7 migrants internationaux sur 100 sont des réfugiés. Près de la moitié de l'ensemble des migrants internationaux sont

¹⁰ Blanden, J., Gregg, P. and Machin, S. (2005) *Intergenerational Mobility in Europe and North America*, Londres : Centre for Economic Performance, London School of Economics.

¹¹ Esping-Andersen, G. (2005) *Inequality of incomes and opportunities*, dans A. Giddens et P. Diamond, (eds) *The New Egalitarianism*, Cambridge: Polity, pp.8-38.

¹² Alber, J. et al. (2004) *Perceptions of Living Conditions in an Enlarged Europe*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living et Working Conditions.

des femmes. Les trois quarts de ces populations sont concentrés dans seulement 28 pays. De 3 à 3,5 millions d'immigrants, y compris ceux qui vivaient déjà à titre temporaire dans leur nouveau pays, ont obtenu le statut officiel de résident de longue durée dans les pays de l'OCDE en 2004¹³. Le taux de migration nette dans l'UE s'est particulièrement accru, triplant entre le milieu des années 1990 et 2003 jusqu'à atteindre 2 millions de personnes¹⁴. Cette augmentation a eu des répercussions à différents niveaux et suscite notamment deux nouveaux enjeux :

(i) l'intégration des migrants et leur accès aux droits et aux ressources

61. Il n'y a pas en Europe de consensus concernant les droits des migrants ou leur intégration dans la société. En effet, l'accès des « étrangers » aux droits et services est l'un des nouveaux sujets de désaccord des sociétés européennes et la protection de la culture nationale et des « ressources nationales » constitue une réponse généralisée. L'intégration des migrants met en évidence un enjeu majeur. En témoigne le fait que la question de l'intégration des minorités nationales et de populations issues d'anciennes vagues d'immigration ne soit toujours pas réglée. On continue d'invoquer des facteurs économiques, sociaux, ethniques, voire religieux comme éventuelles ou réelles sources de division. Les raisons pour lesquelles les sociétés européennes éprouvent des difficultés à intégrer les migrants et les minorités ethniques sont certes multiples, mais ces difficultés s'enracinent dans l'étroite relation entre nationalité et citoyenneté. L'Europe est composée d'États nationaux de fait. La notion de citoyenneté au sens de nationalité et d'appartenance à un territoire national prétendument homogène en termes de culture demeure très forte. Elle entretient souvent à tort les distinctions entre citoyens et non-citoyens, nie l'hétérogénéité des sociétés européennes, le fait que de nombreux migrants sont en réalité invités et qu'ils sont à l'origine d'un surcroît d'activité économique. Nonobstant les engagements internationaux, les principes constitutionnels et les efforts déployés pour interdire la discrimination envers les travailleurs migrants, les sociétés européennes ont encore un long chemin à parcourir en ce qui concerne l'intégration des migrants. Cette intégration constitue de ce fait un enjeu majeur pour tous.

(ii) le pari d'une diversité culturelle accrue

62. Les sociétés sont de plus en plus diversifiées et les phénomènes migratoires n'en sont pas la seule cause. L'une des conséquences évidentes de la migration est le nombre de plus en plus important d'identités culturelles au sein des nations. Bien que positifs à maints égards, ces développements engendrent une série de difficultés majeures. Les nouvelles cultures sont souvent présentées, par exemple, comme une menace pour l'intégrité des valeurs sur lesquelles sont fondées les sociétés européennes. Aujourd'hui, dans l'UE des 15, les citoyens voient dans les divisions raciales et ethniques les sources de tension les plus graves (à la différence des nouveaux États membres de l'UE, dans

¹³ OCDE (2006) *Tendances des migrations internationales*, Paris: OCDE.

¹⁴ Begg, Draxler et Mortensen (2007), note 3.

lesquels prédominent les tensions liées aux classes sociales)¹⁵. Le partage des cultures et l'acceptation de cultures différentes sont des facteurs essentiels pour la cohésion sociale, notamment aujourd'hui à la lumière des flux migratoires massifs qui induisent la cohabitation de populations d'origine et de culture différentes. Cette situation génère à l'évidence une grande richesse culturelle et suppose un degré élevé de tolérance, mais elle exige également des migrants la volonté de se familiariser avec les normes et traditions du pays d'accueil sans qu'il soit pour autant question d'abandonner identité et racines culturelles. Ce qui laisse à penser qu'il est urgent de concevoir des stratégies destinées à dépasser les clivages découlant de la diversité culturelle et raciale.

Changements politiques

63. Au plan politique s'observent également de nombreux changements. Les citoyens semblent ne plus avoir qu'une influence limitée sur les choix politiques, la politique paraissant être le domaine réservé de ceux qui s'y intéressent. Les systèmes politiques des anciens pays communistes se heurtent à une forte méfiance des citoyens envers les institutions de l'Etat centralisé, voire dans certains pays, envers la société civile dans ses formes organisées¹⁶. Méfiance à laquelle contribue en outre la perception de la corruption au sein du gouvernement, généralement plus fréquente en Europe centrale et orientale que dans les états occidentaux. La nature de la participation évolue elle aussi. Parallèlement à la baisse de la participation aux élections dans de nombreuses régions d'Europe, on a constaté une augmentation de formes diffuses de participation par l'intermédiaire d'associations, ainsi que l'organisation simultanée de mouvements locaux et mondiaux. Dans un contexte en pleine mutation, certains risques menacent la cohésion sociale.

(i) risque d'une perte de confiance, d'une participation moindre dans le système politique et d'une sous-représentation

64. A des degrés divers d'un pays à l'autre, la foi des Européens en la détermination et la capacité des institutions publiques à protéger les intérêts collectifs et ceux des groupes les plus vulnérables semble faiblir. Conjuguée à une moindre mobilité sociale, l'apparente inertie des milieux politiques réduit l'intérêt pour la vie politique. Par ailleurs, les sociétés se diversifiant et s'individualisant, les formes classiques de représentation sont remises en cause. Le niveau de représentation des migrants, des minorités et des populations à faibles revenus dans la politique classique doit être réexaminé, sans prôner pour autant une conception par trop étroite de la démocratie. Les choix des hommes et des femmes sont de plus en plus complexes et personnels. Si elles n'offrent pas une multiplicité de formes de représentation et ne tiennent pas dûment compte des intérêts

¹⁵ Böhnke, P. (2005) *First European Quality of Life Survey: Life Satisfaction, happiness et Sense of Belonging*, Fonds européen pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

¹⁶ Rose, R. (2006) *First European Quality of Life Survey: Participation in Civil Society*, Fonds européen pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

multiples et variés **des citoyens et des résidents, y compris** des groupes marginalisés et des « étrangers », nos sociétés risquent de sombrer dans un « élitisme démocratique ».

(ii) risque de transferts de pouvoir entre les différents niveaux et acteurs

65. Les décisions sont prises à différents niveaux, dont certains très éloignés de la vie des citoyens, ce qui augmente la probabilité d'une asymétrie entre l'individu/le citoyen et les formes traditionnelles de participation et de prise de décisions dans le domaine économique et institutionnel. En outre, les capacités et ressources des États étant de plus en plus déterminées par les marchés internationaux et les institutions transnationales, les gouvernements nationaux ont moins de marge de manœuvre qu'autrefois. Les pays d'Europe orientale connaissent des transformations particulièrement profondes en s'ouvrant au capitalisme, dans un contexte de destruction de l'ancien modèle d'État totalitaire. Il importe pourtant de souligner que pour l'Europe dans son ensemble, la mondialisation nous oblige à nous interroger sur les ressources et les capacités décisionnelles aux niveaux national et sub-national. La cohésion sociale notamment prend sa source et se révèle au niveau local, nous mettant ainsi en demeure de concevoir de nouvelles approches qui soient en quelque sorte simultanément locales, nationales et internationales dans leur portée et leur objet.

(iii) risques associés à la privatisation

66. Dans le contexte actuel en pleine mutation, la tendance est au remplacement des garanties et ressources collectives par des mécanismes de marché. Dans cette perspective, le patrimoine culturel, l'eau, l'air, les semences et même la génétique, ainsi que des acquis indispensables à la préservation de la cohésion sociale, tels que les systèmes de retraite et les services sociaux et sanitaires, font l'objet de privatisations et de transactions commerciales. Les pays d'Europe centrale et orientale ont connu de profonds changements, dont un transfert des ressources à grande échelle, une redéfinition des significations et des schémas cognitifs relatifs à la fortune, à la propriété, au travail et au statut social et la formation de nouveaux modèles de comportements politiques. Non seulement la politique sociale a enregistré un recul, mais les entreprises ont en outre perdu leurs fonctions autrefois étendues en matière de protection sociale. Ici comme dans d'autres régions d'Europe, le rôle de régulateur des pouvoirs publics est fortement remis en cause. Les droits sociaux sont souvent perçus comme des mécanismes qui exonèrent les citoyens de leur responsabilité et en font des êtres passifs attendant des réponses institutionnelles à leurs besoins humains, transgressant ainsi la liberté et la responsabilité individuelles. Les droits sociaux sont considérés comme un luxe, lorsque les économies luttent pour s'adapter à la mondialisation et que les problèmes de sécurité sont extrêmement préoccupants. L'une des conséquences est que certains groupes sociaux, dont les minorités ethniques, les migrants et les personnes handicapées ou malades continuent d'être victimes d'inégalités, voire de discrimination. Autre conséquence : les groupes défavorisés doivent se disputer de maigres ressources et droits.

Évolutions socio-économiques touchant à la santé

67. La politique sociale européenne ainsi que l'environnement, dans lequel elle opère, ont subi de profonds changements ces 10-15 dernières années. Les tensions et conflits relatifs à l'accès à la protection sociale et à la santé perdurent dans les sociétés européennes. Ils trouvent leur origine dans une approche segmentée de la répartition des ressources matérielles et des droits garantis, qui tend à opposer les différents groupes de populations (nationaux contre migrants, jeunes contre personnes âgées, riches contre pauvres, salariés contre patrons, etc.). De nouvelles vulnérabilités et de nouveaux risques sont apparus. Depuis les années 1990, la réforme des prestations sociales et sanitaires en Europe a pris de l'ampleur et de l'intensité. Les mesures de réforme les plus communément observées sont notamment une participation accrue des bénéficiaires aux frais médicaux, des conditions plus strictes régissant l'admission à l'aide sociale, un recours accru aux mesures contraignantes, le relèvement de l'âge de la retraite ainsi que davantage de mesures d'incitation à l'emploi¹⁷. Bien que la majorité des citoyens puisse probablement maintenir – si ce n'est améliorer – sa situation, il convient de souligner dans ce cadre trois risques majeurs : la pauvreté, la montée des inégalités, les problèmes de santé.

(i) risque de pauvreté

68. Selon les chiffres de l'UE (sur les taux de pauvreté dans l'Europe des 25 en 2004)¹⁸ le taux de pauvreté s'établit en 2004 pour l'ensemble de l'UE à 16 % (revenus inférieurs à 60 % du revenu médian), les pourcentages allant de 9 % en Suède et 10 % en République tchèque à 21 % en Lituanie et en Pologne et 20 % en Irlande, Grèce, Espagne et Portugal. Dans la plupart des pays, le taux de pauvreté (de la population âgée de 16 ans ou plus) était supérieur chez les **femmes**. Le taux de pauvreté infantile est légèrement supérieur à celui de la pauvreté adulte – 19 % pour les 0-17 ans et 18 % pour les 18-24 ans. Le taux d'exposition au risque de pauvreté diminue ensuite avec l'âge, au fur et à mesure que les personnes progressent dans leur vie professionnelle, puis il augmente à nouveau après le départ à la retraite. L'un des aspects les plus importants à noter est que pour une partie de la population la pauvreté n'est pas un phénomène de courte durée ou transitoire, mais un état durable. Dans certains pays membres de l'UE, jusqu'à 10 % de la population vivent toujours, d'année en année, en deçà du seuil de pauvreté. Dans ce type de scénario, le risque de fracture sociale est très élevé (éclatement familial, communautés défavorisées, taux de criminalité grandissant). Un important sous-ensemble de la population des divers pays ne profite de toute évidence pas de la prospérité économique.

(ii) risque d'une montée des inégalités

69. Le degré de cohésion sociale est aussi très fortement influencé par la manière dont la situation des personnes au bas de l'échelle de répartition des revenus soutient la comparaison avec celle de la classe moyenne ou du haut de l'échelle. En 2004, le ratio du quintile était de 4,9 % pour l'UE, ce qui signifie que le ratio du revenu total perçu par les 20 % de la population de l'UE ayant les revenus les plus élevés (quintile supérieur) était

¹⁷ Bureau international du travail (2007) *La sécurité sociale en Europe à l'aube du nouveau siècle*, Genève.

¹⁸ Commission européenne (2007) Document de travail de la Commission: *Rapport conjoint de 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, SEC (2007) 329.

presque cinq fois supérieur à celui perçu par les 20 % de la population de l'UE ayant les revenus les plus faibles (quintile inférieur)¹⁹ Les États membres présentant la plus faible inégalité de revenus font aussi partie de ceux ayant le taux de pauvreté le plus bas, par exemple, la Slovénie, la République tchèque, la Suède et le Danemark. Les régions d'Europe présentant les plus grandes disparités sont les pays anglo-saxons, ceux de la région méditerranéenne, les États baltes et certains pays en transition, en particulier la Pologne, la Slovaquie et la Turquie²⁰. Des niveaux élevés d'inégalités nuisent à la cohésion sociale. Les analyses comparatives ont mis en lumière le fait que la mobilité sociale augmente lorsque diminuent les inégalités et que les structures d'opportunité sont plus égalitaires dans les pays affichant une répartition plus équitable des revenus²¹. Il semble par ailleurs que la capacité de la croissance économique à réduire la pauvreté soit fortement conditionnée par le niveau initial d'inégalité d'un pays. Lorsqu'une société très inégalitaire enregistre une croissance accélérée, le taux de pauvreté baisse moins que dans une société connaissant une meilleure répartition des richesses²².

(iii) risque d'un accès insuffisant à la santé et aux soins

70. Le système de soins de santé, le plus vaste secteur public dans la plupart des pays développés, est confronté à de nombreuses difficultés dont quatre sont à mentionner tout particulièrement. Premièrement, les coûts augmentent rapidement, principalement à cause des évolutions technologiques, démographiques et sociales et des attentes et besoins accrus de la part des patients. On constate parallèlement une augmentation des maladies non contagieuses et chroniques et, en particulier, de ce que l'on pourrait appeler des problèmes de santé « évitables » tels que l'obésité et les abus des substances créant une dépendance, comme l'alcool, le tabac et les stupéfiants. Deuxièmement, un tour d'horizon des réformes engagées dans de nombreux pays montre que les bénéficiaires ont vu augmenter considérablement leurs cotisations ainsi que leur participation personnelle aux frais médicaux²³. Troisièmement, l'évolution démographique crée une série de problèmes dont les plus criants sont ceux associés au vieillissement de la population. Se pose également la question de la prise en charge et du taux de remboursement. Des réformes récentes tendent à réduire la prise en charge des médicaments et des actes de chirurgie. Quatrièmement, l'usage de médicaments et le recours aux actes thérapeutiques par les patients et les praticiens ne cessent de changer et d'augmenter. Autre évolution préoccupante à mentionner dans ce contexte, la nouvelle tendance qui consiste à chercher des réponses médicales à des problèmes sociaux tels que la violence des jeunes et/ou les comportements antisociaux est elle aussi préoccupante.

Résumé de l'analyse de la Task Force

¹⁹ Ibid.

²⁰ *L'Europe en chiffres, Edition 2006/2007 Annuaire Eurostat*, Luxembourg: Eurostat.

²¹ Blanden, Gregg et Machin (2005), note 10 et Esping-Andersen, note 11.

²² Voir Begg, Draxler et Mortensen, (2007), pp. 71-72, note 3.

²³ Bureau international du travail (2007) *La sécurité sociale en Europe à l'aube du nouveau siècle*, Genève.

71. De cette analyse se dégagent (au moins) quatre raisons expliquant pourquoi le concept de cohésion sociale et le combat en sa faveur sont plus pertinents que jamais dans l'Europe d'aujourd'hui:

- **Les conditions profondes nécessaires à une démocratie stable et consolidée ne sont pas encore remplies.** La démocratie, l'une des plus grandes réalisations de l'Europe, reste une œuvre à faire progresser. Même si le phénomène est plus criant dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans tous les pays les structures existantes ont généralement du mal à permettre à chacun de jouer un rôle actif au plan politique et de se faire entendre. La sens et la nature même de la « démocratie » sont en train de changer : au delà du fait de pouvoir voter lors d'élections, démocratie signifie aujourd'hui « avoir voix au chapitre » à tous les niveaux du processus décisionnel public. La Task Force souligne l'importance cruciale à cet égard des conditions et facteurs sociaux – par exemple le sentiment des citoyens que leur avis compte, les mécanismes mis à leur disposition pour faire entendre leur voix – ainsi que, bien évidemment, les structures et procédures institutionnelles permettant engagement et participation au plan politique.
- **De nouveaux besoins et vulnérabilités apparaissent** et renforcent les risques de fragmentation. Il convient de souligner que les éventualités de troubles sociaux sont différentes aujourd'hui de celles des périodes antérieures de l'histoire de l'Europe. Les minorités sont à présent plus à même de participer à des soulèvements sociaux comparativement au passé où la crainte était de voir la population majoritaire engager une révolte sociale. Si l'exigence en termes d'action politique peut différer, sous l'angle du développement durable, les sociétés dont une part importante de la population affiche désengagement et mécontentement sont incapables de fonctionner au mieux.
- **La diversité, la mobilité et la mutation des valeurs** sont telles que des personnes vivant au sein d'une même collectivité ou d'une même société ont moins de choses en commun et sont donc moins susceptibles d'adhérer à une culture commune et à un ensemble de normes et valeurs partagées. La migration représente à n'en pas douter un changement considérable mais il en va de même de la mutation des valeurs qui accroît l'individualisme et encourage les individus à exprimer et affirmer leurs propres personnalité et identité culturelle et à réaliser leur « projet de vie » personnel. La politique publique ne s'est pas encore mise au diapason de cette transition.
- **La réponse politique apportée aux problèmes et changements participe grandement à la situation et mérite d'être analysée.** En Europe, dans les années 1990, la politique sociale a connu un véritable changement d'orientation, avec la propagation de l'idée que la politique sociale était elle-même un élément du problème. Ce phénomène a eu des incidences néfastes sur les performances économiques et a favorisé le désengagement de certains secteurs. Une nouvelle orthodoxie politique a pris forme. Malgré certaines nuances de fond et de mise en œuvre, son idée maîtresse est l'acceptation de la nécessité d'une réforme intégrée

de la sécurité sociale et du marché du travail, afin de : stimuler l'emploi et récompenser les comportements plutôt que les statuts personnels ; et investir davantage dans les services notamment ceux pour les enfants et les familles, de manière à développer l'autosuffisance et l'autonomie familiales. Cette démarche constitue un changement radical pour certains pays, les obligeant à abandonner un modèle de politique sociale axée sur la redistribution, dans lequel le marché du travail était davantage réglementé et où mesures fiscales et prestations sociales permettaient d'offrir des compensations aux moins riches. A l'instar de toutes les autres réponses politiques, celle-ci est loin d'être parfaite et a eu certaines incidences négatives comme évoqué ci-dessus.

72. Dans ce contexte, la prochaine partie du rapport propose quelques réflexions critiques sur divers aspects des politiques pertinentes, examinées sous l'angle de la cohésion sociale.

3.

Politiques sociales et cohésion sociale

73. La Task Force est d'avis que les États membres doivent faire de la cohésion sociale le thème d'une politique spécifique et la placer au centre de leur modèle de développement. L'objectif de cette politique doit être une société active, juste et cohésive sur le plan social, dans laquelle les politiques de développement économique et social fonctionnent en tandem.

74. Si la Task Force insiste sur la nature transversale de la cohésion sociale et développe son approche en ce sens, l'ensemble classique des politiques sociales figure bien entendu au cœur de la cohésion sociale. La plupart des pays disposent déjà d'infrastructures de politiques, surtout dans les domaines de la protection sociale, de la santé, de l'emploi, du logement et de l'éducation. Le sens du concept de cohésion sociale n'est pas et ne doit pas être définitivement fixé. La cohésion sociale doit de plus pouvoir s'adapter aux différences entre les pays. Bien que l'on parle beaucoup de « modèle social européen », il existe dans la pratique de nombreuses différences entre les pays et les régions d'Europe, surtout si l'on entend par Europe les 47 États membres du Conseil de l'Europe. C'est pour ces raisons et d'autres qu'une stratégie de cohésion sociale durable ne peut être ni fixe, ni uniforme.

75. Certains points communs existent néanmoins et il est possible d'identifier les principes sous-tendant la manière dont les politiques sociales sont en mesure d'aborder la cohésion sociale. Cette section prend comme point de départ les politiques sociales classiques et étudie comment mieux y intégrer la cohésion sociale, compte tenu notamment des transformations en cours et des observations tirées des anciennes et nouvelles approches des problèmes sociaux. Il ne suffit pas pour autant de réorienter les politiques en matière d'emploi, de protection sociale, de santé, d'éducation et de logement par exemple. Selon la Task Force, outre ces domaines, les États membres ont besoin de ce qui s'avérera être dans bien des cas un « nouveau » domaine de politiques – spécifiquement axé sur l'activation et l'intégration sociale. Y sont englobées les politiques sur les migrations, sur l'intégration des migrants, sur la promotion de la diversité culturelle et réconciliation, et celles visant à instituer un meilleur dialogue social et à activer tous les secteurs de la société. La discussion met l'accent sur les éléments fondamentaux, insistant principalement sur les facteurs et équilibres qu'il convient de garder à l'esprit ainsi que sur certains problèmes récurrents ou nouveaux.

Politique de l'emploi et de la main-d'œuvre

76. En cette période de mondialisation, il faut être conscient que les marchés du travail sont multiformes et ont chacun leurs forces et faiblesses. La mondialisation n'en représente pas moins une grave menace et l'existence d'un marché du travail sain et actif est indispensable à une croissance durable et au renforcement de la compétitivité de l'économie. Dans certaines régions d'Europe, les marchés du travail connaissent des problèmes de fond. Il peut par exemple y avoir un décalage entre l'offre et la demande en

raison de faiblesses dans les rapports entre le système éducatif et le marché du travail. Certains groupes comme, par exemple les Roms et les personnes de plus de 60 ans, ou encore les jeunes, souffrent aussi d'un sous-emploi important. Un autre facteur qui exacerbe les décalages est la modification de l'équilibre des compétences et des primes à la compétence y afférentes (le retour sur investissement des compétences et du capital humain augmente, les moins qualifiés s'en portent plus mal). On assiste également à un exode en provenance d'un secteur en plein déclin, l'agriculture. Par ailleurs, le travail informel, non couvert par les réglementations traditionnelles du travail, peut constituer un autre problème qui, dans certains pays, concerne jusqu'à la moitié de l'ensemble des travailleurs

77. Que faire ? La Task Force attire l'attention sur la nécessité d'une approche globale associant les problèmes du marché du travail aux questions de protection et de sécurité. Les changements économiques et ceux opérés sur le marché de l'emploi doivent contribuer à la cohésion sociale de la même manière que les politiques de cohésion sociale doivent s'efforcer de promouvoir la croissance économique. Il faut parvenir à trouver trois équilibres fondamentaux en matière de mondialisation, de démocratie et de migration : un équilibre entre une forme de flexibilité qui ne profite qu'à l'entreprise, les droits et le bien-être des travailleurs et la qualité de vie familiale/professionnelle ; garantir des investissements suffisants dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie pour permettre aux citoyens de faire face aux fluctuations du marché du travail et, en même temps, faciliter les transitions et la mobilité ; et parvenir à un équilibre général entre les droits et les responsabilités en matière d'emploi.

Gestion de la flexibilité

78. La flexibilité du travail est une réponse politique très courante face à la mondialisation. Cependant, ce n'est pas là une notion unidimensionnelle. En pensant flexibilité, il convient de faire la distinction entre une flexibilité négative qui ne laisse pas de choix à l'employé ou à l'entreprise et une forme de flexibilité positive qui permet à l'employé de réaliser ses aspirations et aux entreprises de fonctionner efficacement. La Task Force souscrit à une approche de la flexibilité comportant deux points forts : l'adaptation de l'entreprise aux employés et l'adaptation des employés au marché. La flexicurité – un dispositif qui offre une flexibilité aux employeurs et une sécurité aux employés – est fortement encouragée²⁴. Nous devons continuer de chercher une combinaison avantageuse pour les deux parties, qui évite aux employés de payer un lourd tribut à l'insécurité de l'emploi, tout en accordant aux employeurs une flexibilité du travail. Cela étant, il est important de ramener la flexibilité à ses justes proportions et de ne pas la considérer comme étant systématiquement la réponse la mieux adaptée. Elle a en effet ses limites, non seulement parce qu'il faut réunir les conditions pour la rendre possible, mais aussi parce qu'elle n'est qu'une variable parmi d'autres dans les systèmes sociaux économiques. Elle doit donc être vue, dans le cadre d'une plus large gamme de

²⁴ Il existe plusieurs types et schémas de flexicurité en place en Europe. Voir Klammer, U. (2005) 'Dispositifs de flexicurité' in *Concilier flexibilité du travail et cohésion sociale – Un défi à relever*, Tendances de la cohésion sociale n° 15, Strasbourg: Conseil de l'Europe.

mesures, comme un complément à la recherche et au développement, à des systèmes éducatifs efficaces, à un ensemble macro-économique sain et à des marchés du travail facilitant les transitions.

79. L'un des « équilibres » les plus importants à réaliser est celui entre la famille et la vie professionnelle. Les contraintes de la mondialisation ont conduit à adopter des mesures destinées au modèle familial à deux revenus. Pour de nombreux pays et familles, c'est là un changement considérable. Permettre aux parents de combiner travail et famille est un défi pour les travailleurs, les familles, les politiques publiques et l'entreprise. Le système paraît le mieux fonctionner lorsque ces mesures permettent aux parents de choisir le mode de garde des enfants, par exemple en leur assurant une large gamme de services et en leur allouant une aide financière pour leur permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle ou d'alterner périodes à la maison et périodes de travail sans perdre leurs droits sociaux (allocation vieillesse, indemnités de maladie et assurance invalidité). Cela signifie également qu'il faut aussi offrir aux enfants des services extrascolaires. En ce qui concerne l'emploi, des horaires flexibles pour tous les parents d'enfants dépendants et la multiplication des possibilités de travail partiel librement choisi devraient faciliter l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Il faut aussi envisager dans ce contexte de mieux reconnaître à quoi aspirent les citoyens en matière de soins apportés aux personnes âgées dépendantes et de type d'organisation familiale.

Encouragement de l'activation et des transitions

80. La transition et la mobilité sociale ont toujours fait partie de la vie en Europe. Les transformations engendrées par la mondialisation soulignent la nécessité de systèmes de gouvernance économique et sociale qui s'intéressent activement à la transition et à la mobilité sociale. Relier des stratégies d'activation, de rééducation et de réintégration dans le marché du travail à la protection sociale doit être considéré comme un objectif politique. Il est utile à cet effet de réfléchir dans une perspective étendue à la vie entière. On parle d'au moins cinq transitions²⁵: de l'éducation/formation à l'emploi ; entre différents types d'emplois ; entre l'emploi et les activités familiales/civiques ; entre l'emploi et le handicap ; entre l'emploi et la retraite. Les transitions des jeunes méritent une attention particulière. Le niveau de qualification des jeunes est aujourd'hui supérieur à celui des générations précédentes bien qu'ils entrent plus tardivement sur le marché du travail et soient confrontés à une plus grande instabilité, à une segmentation du marché du travail et au chômage. La situation touche différemment les jeunes selon qu'ils sont de sexe masculin ou féminin. En effet les femmes sont toujours sous-représentées dans certaines professions et la discrimination sexuelle reste une caractéristique marquante du marché de l'emploi. Il convient de se pencher sérieusement sur ces problèmes dans le contexte notamment des primes à la compétence et des équilibres entre les générations et les groupes socio-économiques. De toute évidence, une vision à long terme s'avère nécessaire à la lumière des stratégies de vieillissement actif qui aident tout particulièrement les jeunes à trouver leur place sur le marché du travail.

²⁵ Schmid, G. (2002) *Wege in Eine Neue Vollbeschäftigung, Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: Campus Verlag.

81. Au fur et à mesure que s'accumulent les expériences en matière de politique d'activation, les caractéristiques d'une « bonne politique d'activation » se précisent. A cet égard, les mesures de soutien et d'incitation sont déterminantes. Premièrement, les politiques d'activation du marché du travail doivent être étudiées conjointement avec les stratégies d'insertion, en particulier celles qui sont les plus éloignées du marché du travail et pour lesquelles des efforts systématiques doivent être consentis. La personnalisation des interventions est un second élément important de ces stratégies. Des services de conseils « de proximité », capables d'offrir aux groupes, si ce n'est aux individus, des solutions personnalisées sont indispensables à la réforme. L'objectif doit être de mettre au point des programmes destinés à motiver les citoyens à chercher activement un emploi, tout en leur apportant le soutien nécessaire et en les protégeant sur un plan matériel. Les différences et les clivages selon le sexe sont particulièrement notables et doivent être une préoccupation commune lorsqu'il s'agit de planifier ou de mettre en œuvre les interventions. Combiner et relier les interventions de différents types de services (santé, éducation, logement, etc.) est une troisième bonne pratique. Enfin, il faut mentionner la qualité et les compétences des professionnels prestataires de services et de leurs organismes – y compris leurs connaissances et leur capacité à s'occuper des personnes d'origine migrante et/ou minoritaire.

Trouver un équilibre entre les droits et les devoirs liés à l'emploi

82. Ce troisième équilibre à trouver suppose de développer les responsabilités individuelle et collective et de lutter contre la disparité des normes sociales. S'agissant de la responsabilité collective, il peut s'avérer utile d'associer plus étroitement les représentants des assurés et les investisseurs dans le fonctionnement des organismes de protection sociale et de régulation du marché du travail, en réfléchissant une nouvelle fois au rôle des normes minimales et en concevant une politique d'information et de communication adéquate. La responsabilité individuelle peut quant à elle exiger de demander aux assurés qui le peuvent de contribuer aux frais médicaux et de verser des cotisations supplémentaires pour percevoir des prestations complémentaires supérieures au niveau garanti par la protection sociale de base. Pour renforcer la responsabilité dans le cadre de la solidarité sociale, il faut notamment:

- l'élaboration et la volonté de signer des contrats de retour à l'emploi dans le domaine de l'assurance-chômage;
- l'introduction et le recours à un choix de traitements préventifs et thérapeutiques dans le cadre de l'assurance-maladie;
- un engagement à suivre une rééducation en cas d'accident ou de handicap ;
- une approche équitable de l'équilibre entre les générations en matière de retraite ;
- l'acceptation d'un contrat d'insertion en cas d'octroi d'un revenu minimum garanti ;

83. Les citoyens sont de plus en plus souvent tenus de participer à leur protection sociale (et à celle de leurs familles). Les droits sont un élément important du nouveau contexte social qui impose à toutes les parties prenantes d'agir de manière responsable.

Dans ce cadre, il est utile de rappeler les droits relatifs à l'emploi énoncés dans la *Charte sociale européenne révisée*:

- droit de gagner sa vie par un travail librement choisi;
- droit à des conditions de travail équitables, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail;
- droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail;
- droit à l'information, à la consultation et la liberté d'association;
- droit de travailler dans un autre pays;
- droit à l'égalité des chances et de traitement;
- droit à une protection en cas de licenciement;
- droit à la dignité dans le travail.

Selon l'Assemblée Parlementaire, « [...] il s'agira - et c'est là une condition préalable essentielle - qu'au niveau national, la Charte sociale européenne fasse davantage partie intégrante de la vie de chacun et soit appliquée et mise en œuvre concrètement »²⁶.

84. Les entreprises et leur responsabilité sociale sont un élément essentiel dans ce contexte. Comme il est de plus en plus fréquent que des décideurs géographiquement très éloignés et sans légitimité démocratique prennent des décisions en matière d'importation nationale et locale sans que les citoyens locaux et leurs représentants élus puissent exercer d'influence déterminante, le risque d'un « vide de responsabilité » s'accroît. Ce type de situation appelle la création d'un cadre supranational qui puisse correctement canaliser la croissance globale des échanges économiques et financiers et impose une responsabilité dans le domaine social et écologique. Les décideurs de tous niveaux (y compris ceux du secteur « privé ») doivent être à tout le moins plus conscients des dimensions socio-économiques et de la pérennité de leurs actions et être prêts à accepter une responsabilité contraignante à cet égard.

Politique de protection sociale

85. Les systèmes de protection sociale représentent un atout potentiel majeur pour la cohésion sociale ; ils donnent une place à ceux qui se trouvent en dehors du marché, induisent des actions positives de la part des États, et s'efforcent de renverser les conditions qui entravent la capacité d'autonomie des personnes et des « communautés ». Le succès de l'Etat providence européen est légendaire, notamment en matière de lutte contre les inégalités. Il fait partie de l'*acquis* européen, reflet des valeurs européennes fondamentales. Dans tous les pays, l'origine de la politique sociale est à chercher dans la prévention des risques – si la nature de ces risques est susceptible de changer, la logique même d'un système de protection contre les risques garde tout son sens. Selon la Task Force, les principaux enjeux pour la protection sociale consistent désormais à s'accommoder des risques changeants afin de garantir les principes de base, même s'ils

²⁶ Assemblée Parlementaire, *La dimension sociale de l'Europe : mise en œuvre intégrale de la Charte sociale européenne révisée et évaluation des nouvelles conditions d'emploi et de salaire minimum*, Doc 11277, 26 avril 2007, point 19 de l'Exposé des motifs.

sont de contenu et de nature variables selon les pays, et de faciliter des transitions satisfaisantes dans une perspective étendue à la vie entière. La Task Force tient à souligner que la rude compétition découlant de la mondialisation rend d'autant plus indispensables la mise en place d'une protection sociale suffisante contre les risques sociaux (dont le chômage) et le renforcement de la fonction de la protection sociale en tant qu'investissement social, dans l'intérêt de la compétitivité économique comme de la cohésion sociale. Il ne faut pas laisser les réformes saper les principes de solidarité qui sont à la base de la protection sociale et qui ont si bien servi l'Europe. Par ailleurs, les systèmes de protection sociale ne doivent pas être opposés aux changements – les changements sont indispensables si tant est qu'ils sont guidés par une politique de réforme sociale coordonnée, cohérente et à long terme

86. C'est pourquoi il importe d'analyser les moyens grâce auxquels les différentes composantes de la protection sociale pourraient contribuer plus efficacement à la cohésion économique et sociale. La Task Force attire l'attention sur les points suivants

Prise en compte du déséquilibre démographique et de l'évolution de la famille

87. Dans la plupart des États européens, la perspective d'une population vieillissante soulève diverses questions en matière de protection sociale. Plusieurs pays ont déjà engagé des actions. Le problème le plus nettement ressenti, sans être pour autant toujours correctement abordé, est l'augmentation de la proportion de la population ayant droit à pension et nécessitant des prestations santé et d'assistance sociale. Bien que ce phénomène soit globalement inévitable au cours de la première moitié du 21^e siècle, des correctifs pourront néanmoins être apportés à court et à moyen terme. Par exemple, une proportion non négligeable de la population d'âge actif reste exclue de l'emploi : chômeurs, femmes ayant des responsabilités familiales, personnes en retraite anticipée, personnes handicapées, personnes sous-employées et jeunes dans l'incapacité de trouver un emploi ou poussés à s'engager dans de (trop) longues études alors qu'ils pourraient bénéficier d'une formation tout au long de la vie. La prise en compte de ces groupes est un composant essentiel de la réponse à l'évolution démographique. De la même manière il convient de faire des migrations une source de politiques positives qui aident à instaurer un meilleur équilibre démographique et professionnel, tout en intégrant mieux les personnes d'origine étrangère.

88. La situation démographique actuelle tient aussi au fait que de nombreuses politiques, en particulier familiales, ne suffisent pas à permettre aux citoyens de satisfaire leur désir d'enfant. Tout pays a besoin d'une politique familiale qui respecte la volonté des citoyens (y compris des enfants), valorise la vie de famille, prenne en compte les principales incidences, notamment sur les enfants, de l'éclatement familial, de la violence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et qui soit proche de leurs préoccupations quotidiennes. Il faut donc que les États d'Europe fassent tous de la politique familiale une priorité essentielle reliant entre eux les divers domaines que constituent les revenus, les services de garde d'enfants, l'égalité des sexes, l'éducation, les services culturels et sociaux, l'emploi, la mise à disposition d'infrastructures et l'urbanisme. La Task Force est d'avis que l'adoption d'une vision fondée sur la confiance

en l'avenir, et qui plaide en faveur des dépenses sociales en tant qu'investissement productif, faciliterait grandement le règlement du problème du vieillissement de la société européenne. Ceci suppose la recherche active de moyens d'améliorer sur un plan social la qualité de vie des citoyens, auxquels il faut redonner confiance en leur avenir et faire prendre conscience de leur appartenance à la société. Les possibilités offertes aux citoyens dans le cadre de leur vie privée, et plus particulièrement familiale, sont décisives. Il est important à cet égard de souligner que l'une des motivations traditionnelles de la politique familiale en Europe était de redistribuer les revenus entre les ménages sans enfants et les familles avec enfants. La Task Force tient tout particulièrement à attirer l'attention des décideurs sur les besoins des familles au moment où elles s'installent. Conjointement à une politique propice aux mères de famille qui travaillent, aux modes de garde des enfants et à l'éducation préscolaire, les politiques devraient viser à éradiquer la précarité financière et l'impossibilité d'accès à la culture de certains enfants, à soutenir tout spécifiquement les jeunes familles tout en gardant sans cesse à l'esprit l'équilibre intergénérationnel. La participation et le rôle des hommes au sein de la famille est un autre facteur que doivent garder à l'esprit les politiques et les services. Il convient tant de la part des employeurs que des employés de prendre particulièrement en compte ce rôle en vue de parvenir à un meilleur partage des tâches et responsabilités familiales.

Optimisation de l'assurance-chômage et promotion de l'intégration

89. L'assurance-chômage offre une prestation sociale importante qui assure une sécurité aux travailleurs licenciés ou au chômage dans un contexte au sein duquel la concurrence entraîne de continuelles restructurations. Si cette assurance est importante, elle peut même être un facteur de fluidité économique et faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. Cependant, dans certains pays ne disposant pas de système adéquat de réinsertion dans le marché du travail ou de formation adaptée aux besoins du marché, l'assurance-chômage consiste essentiellement à verser des prestations aux bénéficiaires sans guère prendre de mesures par ailleurs. En règle générale, il faut que les dépenses au titre de l'assurance-chômage soient plus effectives et actives ; à cet effet, elles pourraient être basées (comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays) sur des accords individuels de retour à l'emploi comme condition préalable à l'ouverture des prestations. Dans ce cas de figure, il appartient aux autorités compétentes d'offrir des systèmes de soutien, d'intégration et de formation appropriés. La dimension préventive est également importante. Il convient d'adopter à cet effet une politique efficace de formation tout au long de la vie, de préférence s'il y a lieu à un enseignement initial trop long. Il faudrait donc pouvoir se recycler tout au long de la vie professionnelle.

90. L'activation et l'intégration sont également importantes pour d'autres groupes, par exemple les victimes d'accidents, les personnes handicapées par la maladie ou les invalides. Il se pose ici la question du revenu de remplacement ou de subsistance et celle du retour ou de l'accès à l'emploi. Avoir un revenu est une condition nécessaire, mais pas obligatoirement suffisante, pour une vie indépendante. Souvent, en dépit de dispositions juridiques allant dans ce sens, on n'accorde pas assez la priorité à l'intégration des personnes dans la vie active. Les mesures concrètes destinées à guider et à aider les

travailleurs à rechercher ou reprendre un emploi sont souvent trop compliquées et inadaptées. Les conditions d'ouverture des droits et les compensations versées ne doivent pas dissuader l'intéressé d'entreprendre une rééducation fonctionnelle ou une réinsertion professionnelle ou de reprendre le travail, mais l'y encourager. Cela étant, les réformes qui privilégient les mesures actives au détriment des mesures passives ne doivent pas perdre de vue les objectifs fixés par le Code européen de sécurité sociale et ses protocoles. Il convient de diriger les chômeurs vers un emploi adapté utilisant au mieux leurs compétences et qualifications dans l'intérêt de la société tout entière.

Réorientation de l'assurance vieillesse

91. La perspective d'une augmentation de la proportion des personnes âgées – et donc, des retraités – soulève la question de savoir comment adapter l'assurance vieillesse pour combiner la sécurité des personnes âgées et l'équité entre les générations (qui exige de trouver un équilibre entre leurs pouvoirs d'achat respectifs). Les principaux critères pour obtenir un équilibre financier de l'assurance vieillesse sont relativement simples : augmentation des cotisations, réduction des pensions et extension de la durée de vie professionnelle requise ou encore relèvement de l'âge effectif ou obligatoire de la retraite (y compris par des mesures de flexibilité) pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé.

92. La première option – augmenter les cotisations – n'a rien de neuf, mais exige que la croissance économique atteigne les niveaux requis. Elle suppose aussi que les autres risques sociaux ne génèrent pas à leur tour d'augmentation des prélèvements obligatoires, ce qui est probable en ce qui concerne les dépenses de soins et de santé. Les actifs qui cotisent devenant moins nombreux en proportion, leur part est d'autant plus lourde et les perspectives d'amélioration de leurs revenus sont réduites. Cela soulève la question des niveaux de pouvoir d'achat comparatifs des actifs et des personnes âgées. Dans ce contexte partiellement nouveau, la possibilité d'augmenter les cotisations est donc limitée et doit prendre également compte de la nécessaire équité entre les générations.

93. Réduire les pensions n'est un choix politiquement viable que si celles-ci sont relativement généreuses par rapport aux revenus des actifs. Les retraités ayant cotisé tout au long de leur vie professionnelle et ayant acquis des droits à pension d'un certain niveau ne peuvent être pénalisés, dans la mesure où leur pouvoir d'achat reste acceptable. Il est important à cet égard de surveiller de près la qualité des mécanismes de revalorisation, à la fois pour les droits acquis durant la vie professionnelle et pour la garantie de pensions adéquates.

94. La méthode de revalorisation la plus logique consiste à prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie. L'allongement des périodes de cotisations ou le recul de l'âge de la retraite devraient contribuer à assurer l'équilibre financier des régimes de retraite. De nombreux pays se sont déjà lancés dans cette voie, mais très timidement dans certains cas. Il faut combiner l'adaptation des règles des régimes de retraite et l'évolution de la politique du marché du travail, de manière à ce que les travailleurs les plus âgés ne soient pas exclus et que les travailleurs vieillissants se voient

offrir des postes adaptés. Les conditions de travail et l'accroissement de la longévité doivent également être prises en considération. Une révision des règles conduisant à des parcours professionnels bien pensés et prévoyant des conditions de travail et de salaires adaptées au vieillissement des travailleurs devrait faciliter ces changements, lesquels favoriseront une retraite progressive à un âge plus avancé. Le relèvement de l'âge effectif de la retraite pourrait être couplé avec des dispositions permettant aux personnes de partir plus tôt si des raisons de santé les rendent inaptes au travail. Ceci serait préférable aux dispositions prévues pour une retraite anticipée en cas de travail dangereux ou difficile, qui tendent à maintenir les travailleurs à ces postes au détriment des politiques d'amélioration des conditions de travail.

95. Le débat sur le financement des pensions de retraite par répartition ou par capitalisation peut aussi influencer sur la cohésion sociale. La méthode de répartition se fonde sur la solidarité entre les générations qui opère de manière immédiate en termes financiers. La technique de la capitalisation n'exclut pas la solidarité financière, puisque la valeur des avoirs financiers dépend de la production et des profits, mais elle dissocie le produit de l'épargne réalisée par les assurés à partir de leurs revenus antérieurs et du revenu actuel des actifs. Cela étant, il faut aussi faire une distinction selon qu'il s'agit d'une formule de capitalisation collective ou individuelle et selon le rapport entre le montant estimé de la pension en capitalisation et le montant total des pensions de l'assuré. La technique de la capitalisation soulève aussi la question de la gestion des investissements : l'épargne est-elle gérée par des organismes financiers à la recherche de profits à court terme ou par des fonds de pension gérés avec des partenaires sociaux impliqués et privilégiant la valeur à long terme des pensions, en ayant présent à l'esprit le développement durable et les investissements éthiques ?

Gestion des autres risques et problèmes

96. Dans le cadre des réformes et des contraintes fluctuantes de la protection sociale, de nombreux autres « équilibres » requièrent l'attention. La Task Force souligne la nécessité de :

- créer les conditions nécessaires au renouveau d'une culture contributive en matière de sécurité sociale (en assurant un intérêt financier à cotiser) comme garantie essentielle au maintien d'un niveau de vie suffisant ;
- moderniser les systèmes de sécurité sociale pour répondre convenablement à l'émergence de risques sociaux et de situations de besoins nouveaux (par exemple, le vieillissement, les modifications des structures familiales, les changements liés au marché du travail) et faciliter les transitions entre les emplois ;
- améliorer la gestion et l'administration des systèmes de sécurité sociale, y compris leur dotation en ressources (par exemple en personnel, technologie) et leur capacité de répondre aux situations et besoins des usagers (par exemple une plus grande diversité culturelle ou autre de la clientèle). Il y a beaucoup à apprendre des réformes déjà en cours, qu'il s'agisse d'améliorer les prestations (par exemple, guichets uniques, accès aux multimédias, réseaux de prestations de services, gestion participative) ou de prendre des mesures pour renforcer la

position des bénéficiaires (en leur proposant un service plus personnalisé et/ou un conseiller personnel pour les guider dans leurs choix), tout en les responsabilisant davantage.;

- s'occuper de la situation des migrants et des groupes minoritaires et vulnérables dont on sait qu'ils ont davantage de difficultés à accéder aux services par rapport à d'autres groupes de population;²⁷
- renforcer la fonction de solidarité de la sécurité sociale et d'autres structures de protection sociale, notamment par des politiques générales budgétaires et fiscales, comme élément essentiel de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion;
- établir le droit à des soins de longue durée et à la protection contre la dépendance;
- articuler tous les débats sur la pérennité des systèmes de protection sociale autour de questions comme l'adéquation du système et la cohérence des objectifs.

97. Les procédures sont importantes. Toutes les réformes doivent être menées dans le cadre d'une politique cohérente visant à trouver des solutions inspirées de consultations à grande échelle et respectueuses des accords nationaux et internationaux sur les niveaux de protection sociale requis.

Politique de soins et de santé

98. En tant qu'atout et élément essentiels de la vie humaine, en tant que droit humain et facteur de cohésion sociale et de stabilité démocratique, la santé revêt une importance fondamentale. La cohésion sociale à son tour est l'un des principaux déterminants en matière de santé et, par conséquent, l'équité dans la santé doit englober l'équité dans l'accès aux déterminants d'une bonne santé. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l'Europe s'occupe des questions de santé dans le cadre des droits de l'homme, ce qui l'a conduit à accorder la priorité, entre autres, aux libertés fondamentales et à se préoccuper des personnes défavorisées. Le Conseil de l'Europe a conçu des politiques dans divers domaines, dont l'organisation des soins de santé pour les groupes vulnérables, la non commercialisation des substances d'origine humaine, l'égalité dans l'accès aux soins, la protection des droits des patients, l'éducation à la santé, la garantie de soins de santé de qualité et la gouvernance des systèmes de soins de santé. De l'avis de la Task Force, la qualité de la santé et des soins, l'accès équitable à des traitements et des soins adéquats, ainsi que la viabilité des prestations de santé, sont essentiels à la cohésion sociale.

99. Dans ce cadre, la Task Force attire l'attention sur les points suivants :

Recentrage sur les objectifs de la politique de santé

100. Le but premier de la politique des soins de santé doit être une répartition juste et financièrement viable des services de santé et de promotion de la santé. Par répartition juste, il faut comprendre que les soins doivent être dispensés en fonction des besoins de chacun. Si les États membres ne sont pas en mesure d'offrir à tous un accès à des soins de santé de qualité, il convient d'identifier les priorités de manière transparente, avec la

²⁷ Daly, M. (2002) *Accès aux droits sociaux en Europe*, Strasbourg: Conseil de l'Europe.

participation de toutes les parties concernées (les décideurs, les professionnels, les usagers et les partenaires sociaux) et selon des objectifs de qualité et d'accès. La pérennité financière est à l'évidence un problème crucial. Est considéré comme financièrement pérenne un système qui respecte des contraintes budgétaires données, qui n'autorise pas l'accumulation systématique des dettes et s'adapte aux priorités des citoyens et des décideurs. Trois éléments sont essentiels pour maintenir l'équilibre du financement du système de soins de santé. Il faut dans un premier temps augmenter la flexibilité des systèmes de soins de santé, de manière à ce qu'ils répondent aux besoins des citoyens, à un environnement en mutation, aux changements intervenant dans les structures des maladies et aux progrès technologiques. Dans un deuxième temps, il faut prévoir une protection financière des personnes contre les dépenses de santé dites catastrophiques. L'accès équitable de l'ensemble de la population aux techniques de prévention et aux soins de santé – indispensables pour garder la population en bonne santé – est un enjeu permanent pour tous les pays européens. En troisième lieu, il faut absolument améliorer l'efficacité et rationaliser l'organisation des soins de santé, en rémunérant décemment les professionnels, tout en préservant la stabilité et l'efficacité du système.

101. L'établissement de priorités – qui s'impose dans la situation actuelle – ne peut s'appuyer uniquement sur des études de coût/efficacité et d'autres considérations économiques (au demeurant importantes). L'un des atouts majeurs de la cohésion sociale est le degré de confiance dans les services de soins de santé ; si les citoyens sont confiants en leur système de santé et se sentent à ce titre en sécurité dans leur vie quotidienne, la cohésion sociale augmente. En revanche, s'ils hésitent à recourir au système de soins de santé en raison de faits de corruption, de résultats médiocres, de la crainte d'une discrimination ou de difficultés économiques, la cohésion sociale de la société en pâtit sérieusement. Les soins de santé doivent également s'inspirer des droits de l'homme et de la vision éthique qu'a conçue l'Europe pour sa politique de protection sociale. C'est pourquoi il est de la plus haute importance de se battre pour l'équité dans l'accès aux soins de santé en développant une approche fondée sur la responsabilisation démocratique. Cela signifie que le système de soins de santé doit être comptable de ses résultats par rapport aux besoins des patients et à leurs attentes d'amélioration, notamment pour les groupes vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, minorités, sans-abri, pensionnaires d'institutions, personnes vivant dans le dénuement ou autrement dans le besoin, tels que les migrants irréguliers), que ce soit au niveau national ou local.

Prestation de soins et d'action sociale de longue durée

102. La demande de prestations de soins de santé de longue durée a très fortement augmenté chez les personnes handicapées, les personnes âgées fragilisées et les personnes souffrant de maladies chroniques, alors que l'on constate une baisse de l'offre, principalement due à l'arrivée des femmes dans le monde du travail et au fait qu'elles y demeurent plus longtemps. La planification à long terme des soins de longue durée doit tenir compte du fait que *ce secteur nécessitera à l'avenir davantage de ressources humaines et financières. Il faudra que les États membres disposent d'une politique en la*

matière, servant d'un côté les droits et besoins des personnes nécessitant les soins et assurant de l'autre les ressources financières et humaines nécessaires. Il convient d'établir clairement la distinction entre ce qui relève des soins de santé et ce qui relève de l'accompagnement au quotidien (par exemple soins personnels, aide, repas). L'arsenal de mesures doit insister sur le partage des responsabilités entre toutes les composantes de la société. Les éventuelles synergies entre les systèmes de soins de santé, les services sociaux, les ONG, les organismes à but non lucratif et les familles des patients peuvent à cet égard être d'un grand secours. Le soutien des soignants est également primordial. De ce point de vue, l'organisation des services sociaux aux niveaux local et régional tend à correspondre généralement bien aux besoins des usagers des services, que cela soit du point de vue de la disponibilité, de la qualité ou de la possibilité de développer des partenariats avec d'autres prestataires de services et avec les usagers.

103. La situation des personnes handicapées requiert une attention toute particulière. Au-delà de l'offre de prestations de santé – certes très importante – la question est d'ordre plus général et concerne la volonté de permettre à cette partie de la population d'être des participants actifs et autonomes. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées est exemplaire à cet égard. Il identifie et développe 15 lignes d'action liées à des objectifs tels que la participation à la vie politique et publique, la participation à la vie culturelle, l'information, la communication et la protection contre la violence et les abus. L'accent est mis sans cesse sur le renforcement de l'autonomie des personnes handicapées, ce qui signifie notamment qu'il faut valider leur expérience et leur donner, à elles-mêmes ou aux organisations qui les représentent, la possibilité de participer et de faire entendre leur voix.

Démocratie et gouvernance en matière de santé

104. Trouver un équilibre entre les droits et responsabilités démocratiques est l'un des principaux enjeux d'aujourd'hui. Sous l'angle des droits des patients qu'il faut considérer comme des « consommateurs souverains » et de leur liberté de choix dans le secteur des services, la participation démocratique permet aux citoyens de s'exprimer en tant que partenaires responsables et de participer à l'élaboration du système de soins de santé. Le Conseil de l'Europe a inscrit les préoccupations relatives aux droits des patients et à la participation des citoyens en matière de santé dans une « démocratie de la santé ». Si l'on souhaite plus de démocratie dans la gouvernance en matière de santé, il faut tenir compte du rôle des forums de patients. Il faut également que les patients soient conscients de leur devoir ou de leurs responsabilités pour préserver la viabilité du système. Il faut trouver un équilibre entre les droits des patients en tant que consommateurs de services de santé et la responsabilité et la viabilité du système en tant qu'obligation fondamentale.

105. L'établissement de priorités doit par ailleurs s'appuyer sur une vision procédant des droits de l'homme et de l'éthique. C'est pourquoi il est important que les États conçoivent un cadre éthique pour des soins de santé tournés vers les patients, soutenu par un système rigoureux de normes éthiques et de lignes directrices. L'élaboration d'une approche globale des organisations de patients et de professionnels de santé et de

politiques permettant leur gestion sous l'angle de l'éthique, des droits de l'homme et de la cohésion sociale s'impose également.

106. La corruption est un problème crucial de la gouvernance et de l'accès aux soins de santé. Elle peut prendre la forme de dessous-de-table offerts aux administrateurs ou d'attributions de marchés publics. Certains aspects de la corruption sont moins connus, comme les « paiements non officiels », courants dans certains pays d'Europe orientale et que les praticiens exigent des patients pour couvrir les frais supplémentaires. Ceci illustre le décalage entre le principe du libre accès aux soins de santé dans les hôpitaux et les attentes financières des médecins praticiens et ses conséquences. Dans ces circonstances, la question de l'équité dans l'accès aux soins de santé est à l'évidence préoccupante, tout comme celle de la réalisation de l'objectif fondamental des systèmes de soins de santé – offrir un niveau de santé décent à la population.

Politique d'éducation et de formation

107. Un certain nombre de mécanismes interviennent dans la manière dont le contenu et l'organisation du système éducatif influent sur la cohésion sociale : l'égalité dans l'accès aux connaissances et les perspectives de carrière, la socialisation des enfants et des jeunes, les possibilités d'apprentissage qui contribuent à l'amélioration de la vie et au renforcement de la démocratie. Voici quelques uns des objectifs clés.

Promotion de la justice et de l'équité dans l'accès à l'éducation

108. Eu égard à l'importance capitale de l'éducation pour la cohésion sociale, il faut absolument que son accès soit juste et équitable. Bien que l'enseignement soit à certains égards inévitablement sélectif, l'accès à l'éducation doit être ouvert à tout un chacun, en fonction de ses capacités et préférences. L'ouverture du système éducatif est plus délicate qu'on ne pourrait le supposer à première vue en raison de nombreux obstacles cachés (par exemple, conditions d'entrée particulières, manque de moyens à certains niveaux du système, conditions financières et réaffectation de ressources plus favorable aux élèves des catégories aisées, renforçant ainsi l'influence du milieu social sur la réussite scolaire). Du point de vue de la cohésion sociale, il est important que ces obstacles soient progressivement réduits. Les politiques doivent donc attacher une attention particulière aux possibilités pédagogiques offertes aux jeunes de groupes sociaux défavorisés et aux groupes de population au faible capital sociétal. Les taux de réussite scolaire différents des garçons et des filles doivent également être pris en compte, de préférence par une approche active ouvrant de nouvelles perspectives aux enfants des deux sexes. Le problème de l'équité se pose aussi en matière de compétences linguistiques et notamment de l'aisance des enfants d'origine étrangère dans la langue principale d'instruction. Il faut donc prêter une attention particulière aux enfants dès les premiers stades de l'éducation et identifier les besoins afin de cibler également des groupes spécifiques.

109. L'école a un rôle important à jouer pour réduire la « distance » entre individus d'origines sociales diverses. Les écoles publiques sont essentielles car conçues pour

intégrer les principes d'équité et faire se rejoindre les intérêts et objectifs de nombreux secteurs différents de la population afin de donner à la citoyenneté un fondement commun. Il ne suffit pas d'affirmer le principe du droit à l'enseignement public, mais il faut le traduire dans les faits en étant très attentif à la qualité des services. Cependant, il ne faut pas exagérer les clivages traditionnels entre les secteurs public et privé en matière d'éducation. De nos jours, la situation est moins manichéenne ; la question est davantage celle de l'adéquation de l'offre dans un cadre de gouvernance plus ou moins souple. D'où la nécessité d'une consultation sur la création d'un tel cadre et sur la transparence et l'universalité de son application.

Promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie

110. Les États membres proposent différents systèmes et niveaux de formation et d'enseignement professionnels pour les travailleurs. En cette époque de mondialisation, la répartition très inégale dans tous les pays de l'éducation postsecondaire et de la formation des adultes – les personnes les plus instruites suivent davantage de formations au cours de leur carrière que les personnes moins instruites – pose un problème politique majeur. Les moins instruits étant ceux qui courent le plus grand risque d'être mutés et de se retrouver chômeurs, l'un des choix politiques les plus importants consiste à améliorer l'accès et la participation à l'éducation et à la formation pour les groupes de population au niveau d'instruction le plus faible.

111. L'évolution du contexte social, économique, politique et technologique présuppose – et présupposera de plus en plus – des adaptations successives concernant la maîtrise des compétences professionnelles. Elle exige également de repenser le contenu de la formation générale et d'y réfléchir de façon détaillée. Ceci vaut non seulement pour les outils fondamentaux, mais également pour les compétences de base et/ou principales (capacité d'analyse et de résolution des problèmes, compétences linguistiques et maîtrise des nouvelles technologies). En ce qui concerne plus particulièrement le système de formation initiale, il y a lieu de croire que la formation professionnelle permettra dans un premier temps l'acquisition de compétences de base adaptables aux nouvelles technologies et autres évolutions de l'environnement professionnel, plutôt que la maîtrise d'un métier unique.

112. Un parcours professionnel ne doit pas débiter par l'expérience du chômage. Il est donc essentiel qu'à la sortie de l'école, tout individu ayant la volonté et les capacités de suivre un enseignement de type classique ou un programme de formation professionnelle soit fermement encouragé à le faire. Bien que la panoplie politique varie selon les pays, il faut généraliser le recours aux moyens permettant une intégration durable dans le marché du travail et la création d'un capital humain. Des mesures proactives et participatives sous la forme de travaux ou projets publics ne sauraient être discréditées ou qualifiées d'inefficaces et rejetées, d'autant qu'elles s'avèrent indispensables aux secteurs de population considérés comme défavorisés.

Promotion de l'éducation pour une vie et une société meilleures

113. Depuis les années 1970, le Conseil de l'Europe a mis au point de nombreux programmes éducatifs axés sur le concept de formation permanente (un concept remplacé depuis par celui d'apprentissage tout au long de la vie, bien que leur teneur soit plus ou moins identique). L'idée maîtresse est d'encourager un processus éducatif continu dans le temps. La continuité dans l'espace a également son importance. Dans le but d'assurer la cohésion sociale aux niveaux local et régional, l'idée clé consiste ici à mettre en place une structure et des processus éducatifs faisant intervenir toutes les parties concernées, notamment au plan local (y compris celles extérieures au système éducatif au sens strict du terme). Par ailleurs, le concept de formation permanente ou d'apprentissage tout au long de la vie présuppose une cohérence et une continuité dans la société, c'est-à-dire des partenariats et un dialogue entre les nombreuses parties concernées. Ce type d'approche conduit à considérer l'école et l'université de l'avenir comme un environnement pédagogique qui s'étend au-delà de ses limites physiques, fonctionne démocratiquement et mobilise tous les intéressés à l'intérieur ou à l'extérieur du système éducatif.

114. A l'époque actuelle, il faut valoriser le rôle que joue l'éducation pour lutter contre le recours à la violence, voire faire échec au terrorisme. Depuis longtemps, le Conseil de l'Europe voit dans les politiques éducatives le moyen de promouvoir les valeurs fondamentales, la primauté du droit et la citoyenneté démocratique et de les traduire concrètement dans la vie des citoyens. Il souligne ainsi le rôle que peut jouer l'éducation dans une perspective à long terme. L'éducation à la citoyenneté exige d'énoncer des principes institutionnels, méthodologiques et pédagogiques utiles tant à la formation générale que professionnelle. À cet égard, certaines compétences relatives à la citoyenneté démocratique – à savoir la capacité de résoudre les conflits de manière non violente, d'argumenter pour défendre son point de vue, d'écouter, de comprendre et d'interpréter les arguments d'autrui, de reconnaître et d'accepter les différences, d'opérer des choix, d'envisager des solutions de remplacement et de les soumettre à une analyse éthique, d'endosser des responsabilités communes et d'établir des relations constructives et non agressives avec l'autre – peuvent être considérées comme l'un des fondements mêmes de la cohésion sociale dans un système démocratique.

115. Concernant l'enseignement supérieur, que le rapport ne peut que brièvement aborder, il faut tenir compte des mesures nécessaires au renforcement de sa contribution, non seulement à la cohésion sociale au sein d'une société donnée, mais à une cohésion plus large qu'il favorisera en établissant des liens, particulièrement, mais non exclusivement- au niveau européen. La contribution du programme d'échange ERASMUS, qui encourage la mobilité des étudiants et des enseignants, est bien connue. Le Processus de Bologne, pour sa part, l'est moins.²⁸ Bien qu'il vise essentiellement à faciliter la mobilité des personnes du secteur éducatif, il s'intéresse aussi aux dimensions européennes de l'enseignement supérieur et à sa qualité en général. Il n'y a aucune raison de ne pas aborder ces questions et d'autres sous l'angle de la cohésion sociale ; ce faisant

²⁸ Le Processus de Bologne est un processus européen de réforme qui vise à créer un Espace européen de l'enseignement supérieur d'ici à 2010. C'est là un processus inhabituel doté d'une structure souple et dirigé par les 45 pays y participant en coopération avec plusieurs organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe.

la recherche et l'enseignement dans les universités et autres établissements du supérieur apporteraient leur contribution au service public et communautaire.

Gestion de l'éducation dans le cadre du multiculturalisme et de la migration

116. De nombreuses données²⁹ attestent que la réussite scolaire chez les enfants d'immigrants est inférieure à celle des enfants natifs. Ce phénomène peut avoir de lourdes conséquences sur la cohésion sociale, en particulier lorsque l'immigration s'accroît. Ces conséquences peuvent être aggravées par le lien intergénérationnel : la réussite scolaire des enfants dépend dans une certaine mesure du niveau d'instruction de leurs parents. L'absence d'enseignement approprié peut donc avoir des répercussions sur plusieurs générations. Diverses raisons expliquent le faible taux de réussite. Un des facteurs potentiels est le manque de maîtrise de la langue du pays d'accueil. Ceci peut être compensé (en partie) par une formation spéciale des enfants d'immigrants et un apprentissage précoce de la langue, par exemple dans les jardins d'enfants. Un autre éventuel écueil est le parti pris culturel des programmes scolaires, c'est-à-dire la tendance à accorder une place prépondérante à la culture du pays d'accueil dans les programmes (textes monoculturels). La solution qui vient à l'esprit serait de modifier les programmes pour y inclure aussi des textes procédant de la culture des immigrants. La Task Force ne recommande toutefois pas des textes distincts ou des écoles séparées pour les minorités. Ce serait vraisemblablement préjudiciable à la cohésion sociale. En effet, lorsque des groupes culturels différents déterminent séparément le contenu social de leurs programmes scolaires, le risque de ségrégation ne peut être exclu. Les sociétés culturellement métissées doivent donc éviter de créer des écoles culturellement séparées et prôner au contraire l'école unique et plurielle qui mêle différentes cultures, intègre les groupes vulnérables et enseigne le respect de toutes les cultures.

117. Cela étant, l'éducation dans un contexte multiculturel ne concerne pas exclusivement les migrants. La Déclaration de Faro ambitionne pour la future Europe une identité et une unité européennes qui s'appuient sur des valeurs fondamentales partagées, le respect et la valorisation de notre patrimoine commun et la diversité culturelle. Elle veut faire de la diversité – qu'elle voit comme un moyen de promouvoir la prise de conscience, la compréhension, la réconciliation, la tolérance et le respect de l'autre, de prévenir les conflits et d'assurer l'intégration et la cohésion de la société – une source d'enrichissement mutuel. Il faut donc souligner le rôle que joue l'enseignement dans la lutte contre l'intolérance et le racisme dans le cadre d'un dialogue interculturel. Relevant l'absence à ce jour de consensus sur la meilleure vision à long terme d'une cohabitation pacifique dans les sociétés multiculturelles, le document de consultation du prochain Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe définit le dialogue interculturel comme un échange de vues ouvert et respectueux entre des individus et des groupes appartenant à des cultures différentes, qui permet de mieux comprendre la perception du monde propre à chacun³⁰.

²⁹ Par exemple, le projet OCDE/PISA..

³⁰ Voir *Élaborer le « Livre blanc sur le dialogue interculturel » du Conseil de l'Europe : Document de consultation*, janvier 2007, p 6.

Politiques du logement et de l'environnement

Le logement en tant que facteur de cohésion sociale

118. Plusieurs documents internationaux tels que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (article 25. 1), la *Charte sociale européenne révisée* de 1996 (article 31) du Conseil de l'Europe et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (article 11) reconnaissent l'importance de la relation entre la cohésion sociale et le droit au logement. Les États ayant ratifié la *Charte sociale européenne révisée* sont invités à prendre des mesures pour encourager l'accès à des logements répondant à des normes de qualité adéquates. Les signataires doivent également offrir des garanties procédurales appropriées. L'égalité de traitement en matière de logement doit être garantie, notamment pour les groupes de personnes vulnérables. Les pouvoirs publics sont tenus en outre de veiller à les protéger contre les coupures d'eau, d'électricité et de téléphone. Par ailleurs, les États sont obligés de prendre des mesures pour prévenir et réduire le problème des sans-abri, afin de l'éliminer progressivement. Ils doivent en outre adopter des mesures concernant les personnes ne disposant pas des ressources suffisantes. Ils doivent pour ce faire veiller à offrir un nombre suffisant de logements à des conditions abordables. Les États sont tenus d'adopter des mesures pour la construction de logements, en particulier de logements sociaux, et d'en assurer l'accès à tous les groupes de population défavorisés. Ils sont invités à mettre en place des allocations de logement pour les groupes de population défavorisés et à faibles revenus. L'allocation de logement est un droit individuel : tous les foyers remplissant les critères d'éligibilité doivent la percevoir et avoir la possibilité d'intenter des recours juridiques en cas de refus.

119. En s'appuyant sur les conclusions d'un récent rapport d'experts du Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale du Conseil de l'Europe³¹, la Task Force souligne les points suivants :

- Toute méthodologie d'élaboration de politiques du logement doit recenser et identifier les problèmes de logement et déterminer les groupes vulnérables, ainsi que les raisons de leur vulnérabilité ;
- Les programmes doivent porter essentiellement sur la situation au niveau local et s'articuler autour d'un suivi qui peut s'appuyer sur les résultats de recherches antérieures ou en cours ;
- Il faut intégrer les solutions dans d'autres politiques afin d'établir un système durable de mesures assurant une cohésion globale.

Politique territoriale ou de zone en tant que facteur de cohésion sociale

120. Les politiques axées sur l'offre de logements doivent être articulées avec les politiques relatives aux questions territoriales ou de zone et complétées par celles-ci. Tous les travaux relatifs à la cohésion sociale signalent l'existence de régions et de localités défavorisées. Très souvent, cette situation est due à des facteurs infrastructurels,

³¹ Hegedűs, Teller, N. et Åhrén, P. (2006) *Housing Policy et the Vulnerable Social Groups*, Rapport du Groupe de spécialistes sur la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale du Conseil de l'Europe (CS-HO), Strasbourg.

insuffisance des services et des équipements collectifs et rareté de l'emploi, qui peuvent provoquer des dégradations sociales et environnementales. L'accent est désormais fortement mis sur le niveau local en montrant comment les difficultés et les insuffisances peuvent se cumuler et aboutir à la fragilisation des localités. L'absence d'investissements de capitaux, qu'ils soient locaux, nationaux ou étrangers, aggrave encore la situation.

121. L'un des objectifs politiques consiste donc à éviter les déséquilibres entre les zones ou les régions et à veiller à pourvoir aux besoins des zones particulièrement défavorisées. Les initiatives locales jouent à cet égard un rôle majeur, tout comme les actions visant à la rénovation sociale de localités ou de zones d'habitations dégradées et appauvries. Il ne suffit pas d'investir dans des infrastructures physiques, d'assurer un accès à des services comme le tout-à-l'égout, aux équipements de base, aux réseaux routiers et aux transports publics, à des logements de norme raisonnable ; il faut aussi insister sur la reconstruction des infrastructures sociales et collectives et sur le capital sociétal dans ces zones.

122. L'emploi local est un élément essentiel de la réhabilitation des secteurs défavorisés. Il permet de réduire la pauvreté, d'encourager l'intégration sociale, d'accroître les ressources et de redonner l'estime d'elles-mêmes aux personnes socialement exclues. Il a également pour effet d'augmenter les ressources, financières et autres, disponibles localement. La participation des collectivités locales à ce type d'initiatives et à d'autres est très importante.

123. La Task Force est convaincue qu'en plus des domaines classiques abordés par la politique de cohésion sociale (que nous venons de passer en revue), il convient de mettre en place un nouveau domaine politique. L'objectif est de créer une société active et participative. Dans une certaine mesure, cette approche est transversale aux structures politiques existantes, mais elle nécessite également une politique spécifique, notamment à la lumière des enjeux identifiés précédemment dans ce rapport. Nous allons maintenant esquisser les contours d'une telle politique.

Politique pour une société active et participative

124. Le concept d'activation occupe une place privilégiée dans le répertoire politique actuel, notamment au sein de l'UE. Aujourd'hui, son usage est plus ou moins limité au monde économique. Pourtant, selon la Task Force, le concept d'activation a bien d'autres sens et applications possibles. Pour réussir la cohésion sociale dans l'Europe d'aujourd'hui, l'activation doit d'une part recouvrir l'engagement citoyen, le dialogue social et, d'autre part, les activités visant à créer et à défendre des valeurs communes et à supprimer les distances et tensions culturelles et/ou ethniques.

125. Quatre types d'activation et d'intégration méritent une mention particulière.

Promotion et création de conditions favorables à l'engagement démocratique

126. Il est important d'évoquer ici l'existence et la force de références politiques communes (valeurs et idéaux par exemple), ainsi que les structures permettant la participation et le dialogue. Il faut être attentif aux conditions dans lesquelles les sociétés d'aujourd'hui conçoivent les normes pour analyser comment nous (re)produisons les règles collectives et comment il est possible de faire (re)naître un sens de l'intérêt collectif. Pour la Task Force, les compétences démocratiques sont l'un des principaux moyens de garantir les conditions voulues pour inculquer des valeurs propices à la cohésion sociale. Le développement de « compétences démocratiques » est un processus dont pourraient profiter un grand nombre d'acteurs. Il s'inscrit également dans le droit-fil du principe de la responsabilité partagée – l'un des principes fondamentaux de la cohésion sociale répertoriés par la Task Force – qu'il est en mesure d'activer. Le Conseil de l'Europe³² a identifié quatre ensembles de compétences démocratiques :

- capacité à formuler et partager les connaissances ;
- capacité à se consulter sur des stratégies et objectifs communs relatifs à l'intérêt général (savoir ce qu'est l'intérêt général, préciser le partage des rôles et répartir équitablement les ressources en fonction des responsabilités) ;
- capacité à passer un contrat, à s'engager et à susciter la confiance ;
- capacités en matière d'apprentissage collectif, de capitalisation et de transmission (évaluation collective, recensement des éléments les plus pertinents, mémorisation et transmission des enseignements et des connaissances).

127. Dans le cadre d'une société multiculturelle, l'amélioration du fonctionnement démocratique est également lié à la lutte contre toutes les formes d'intolérance et de discrimination. La Cour européenne des droits de l'homme a établi un lien évident entre la lutte contre le racisme et la promotion d'une vision de la société démocratique basée sur le respect de la diversité.³³ La *Charte sociale européenne* interdit la discrimination dans la mise en œuvre des droits qu'elle protège. Elle souligne dans divers articles que ces droits doivent être garantis sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, l'âge, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale et l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, etc. Dans la *Charte sociale européenne révisée*, un article spécifique sur la non-discrimination renforce cette interdiction, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la dimension culturelle de l'accès aux soins de santé et à d'autres services, et les politiques d'urbanisme.

Élargissement du dialogue social et instauration d'un dialogue civique

128. Le dialogue social est un instrument clé du processus décisionnel et fait partie intégrante du paysage politique dans bon nombre de pays aujourd'hui. Les principales organisations internationales, et notamment l'OIT, en ont pleinement reconnu la valeur ajoutée. Prôné également par l'UE, le dialogue social a un impact positif évident sur la cohésion sociale. Identifions-en quelques aspects : grâce au dialogue social, les processus nationaux de planification sont plus démocratiques et inclusifs ; la négociation peut

³² Conseil de l'Europe (2005) *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale : Guide méthodologique*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

³³ Nachova c. Bulgarie, arrêt du 6 juillet 2005, 2005 (Grande Chambre), par.

fournir des informations pour identifier des situations « gagnant-gagnant » et concevoir des accords intelligents et profitables à tous ; l'inclusion de toutes les parties prenantes leur permet de se faire entendre, d'être informées et respectées et de ne pas se sentir dépassées par les décisions. La Task Force est en faveur d'un élargissement du dialogue social et souscrit pleinement à l'importance qu'accorde l'UE à ce processus.

129. La Task Force approuve également le renforcement de la pratique de dialogue pour y inclure le dialogue civique. Il s'agit par essence d'une forme d'investissement dans le capital sociétal et culturel, que certains pays européens ont d'ores et déjà mis en place, bien que sous des formes diverses (forums de citoyens, réseaux organisés d'ONG, etc.). Sur un plan général, cette notion de dialogue civique est néanmoins nouvelle pour la plupart des pays et implique l'idée de créer sciemment des « espaces » et des opportunités permettant à des personnes venant d'horizons très divers et potentiellement en conflit de se réunir. Pour instaurer le dialogue civique, il faut s'attacher à :

- renforcer, sur un plan général, l'engagement des parties prenantes dans l'élaboration des politiques des pouvoirs publics ;
- introduire et élargir le dialogue entre les communautés religieuses ;
- promouvoir le leadership civique dans les communautés à bas revenus ;
- reconnaître et promouvoir le travail des ONG et des associations bénévoles. A cet égard, le Conseil de l'Europe a fait figure d'exemple en accordant en 2003 aux ONG le statut participatif, ce qui leur confère, entre autres, le droit d'être invitées à certaines réunions, de recevoir la documentation et d'émettre des avis d'experts sur les politiques, programmes et actions de l'Organisation. L'expérience et la connaissance qu'ont les ONG des plus démunis et des marginalisés, ainsi que les liens souvent forts qui les lient à eux, doivent être reconnus comme des ressources importantes dans le renforcement de la cohésion sociale en Europe ;
- soutenir activement et encourager le travail des associations de migrants ou des minorités, notamment concernant la conception de nouvelles mesures économiques et politiques destinées à intégrer et soutenir les groupes marginalisés.

Gestion de la diversité et de intégration des migrants

130. La diversité culturelle est reconnue un peu partout comme une caractéristique descriptive de l'Europe, mais la gouvernance n'est pas toujours multiculturelle dans les sociétés européennes. De l'avis de la Task Force, les questions de cohésion sociale sont intimement liées à la manière dont les sociétés traitent les migrants, mais aussi les minorités (surtout celles d'origine migrante). Voici les différents moyens d'analyser ce phénomène et d'y remédier.

131. La Task Force souligne que combiner « pluralisme » et « égalité » comme conditions de la cohésion sociale suppose de réexaminer et peut-être même de réviser les valeurs fondamentales de la société. L'adaptation culturelle et des valeurs est une idée (un idéal) politique contraignante à la fois pour la société d'accueil et pour les migrants. Pour y parvenir, plusieurs actions fondamentales doivent être entreprises. Pour le pays d'accueil, il s'agira de mesures permettant d'identifier les contributions des migrants et

les facteurs participant à la discrimination, aux situations de désavantage et à l'exclusion. Cette adaptation culturelle étant un processus bilatéral, il faut aussi que les migrants montrent leur volonté de s'adapter aux normes et traditions du pays hôte, sans renoncer pour autant à leur identité et à leurs racines culturelles. Rechercher l'adaptation culturelle peut aussi signifier revoir les droits de l'homme et repenser le modèle pour parvenir à l'égalité. Dans ce but, il faut s'inspirer de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui insiste sur la nécessité de créer un environnement propice à la pleine jouissance des droits de l'homme par tous, en particulier parce qu'elle décrète que l'Etat peut dans certaines circonstances être obligé d'autoriser un traitement différent pour s'assurer d'une égalité de jouissance des droits par tous.³⁴ Ceci est particulièrement pertinent dans un contexte de multiculturalisme et pourrait nécessiter l'introduction d'exceptions appropriées dans une norme générale.

132. Le rôle du dialogue interculturel, dialogue à part entière mais également volet du dialogue civique, mérite lui aussi d'être souligné. Les objectifs politiques de ce type d'activité peuvent être les suivants :

- actions en faveur d'un engagement démocratique et laïc ;
- instauration de procédures destinées à susciter la confiance en un avenir commun et en des valeurs citoyennes telles que l'équité, la tolérance, le respect de la liberté et de la démocratie, l'égalité des genres, la solidarité et la responsabilité sociale, et faisant naître un sentiment d'appartenance et de reconnaissance mutuelle;
- lutte contre l'ethnisation des tensions ;
- renforcement de la cohésion sociale grâce à l'intégration économique, sociale et culturelle des migrants ;
- réexamen de l'ensemble des politiques concernant leur « équité d'un point de vue culturel » y compris en matière de stigmatisation et de discrimination.

Gestion de la migration

133. La migration et le traitement des migrants ont valeur de test et sont l'un des principaux enjeux pour une future Europe cohésive au plan social. Sous l'angle de la cohésion sociale, chaque pays devrait disposer d'une politique dédiée aux flux migratoires et au traitement des migrants. Certaines organisations internationales proposent des lignes directrices esquissant les contours généraux d'une telle politique. L'ONU recommande par exemple que la politique nationale relative aux migrants s'intéresse au minimum au rôle de la migration internationale par rapport à la croissance économique et au développement, au regroupement familial, à la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, à la réinstallation, à la prévention de la migration irrégulière et à la promotion de la migration régulière, à l'intégration (y compris en matière de droits et d'obligations des migrants et de leur statut de citoyens).³⁵ Les États membres peuvent aussi tirer profit de l'expérience et du modèle du Conseil de l'Europe. Les instruments juridiques à disposition sont notamment la *Charte sociale européenne*, la

³⁴ Thlimmenos c. Grèce, arrêt du 6 avril, 2000 (Grande Chambre), par.

³⁵ Commission globale sur les migrations internationales (2005) *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, New York: ONU.

Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention européenne d'assistance sociale et médicale. Par ailleurs, il y a la *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne* (STE 165) du Conseil de l'Europe/Unesco et les travaux sur la reconnaissance et la mobilité académiques, adoptés en 1977, signés par 43 États et ratifiés par 33. Encourager la reconnaissance et la ratification des instruments pertinents du Conseil de l'Europe par les États constitue donc un important pas en avant.

134. Il faut traiter et développer la migration comme une question qui concerne à la fois les pays d'origine et les pays d'accueil. Les intérêts communs sont nombreux : par exemple, la lutte contre l'introduction clandestine de migrants et la traite des êtres humains, la promotion de la coopération entre les pays confrontés à un surplus ou à une pénurie imminente de main-d'œuvre, l'examen des rapports entre la migration et certains problèmes sociaux. Les traités multilatéraux et, plus particulièrement bilatéraux, peuvent servir à renforcer les liens entre les pays et encourager leur coopération dans plusieurs domaines. Il convient également de souligner l'utilité d'un partenariat entre les instances des pays industrialisés et des pays d'origine de la migration, qui soit centré sur le développement des compétences institutionnelles et la mise en valeur des ressources humaines dans les pays d'origine. Le « codéveloppement » est ici un concept essentiel ; il insiste, *inter alia*, sur l'importance de l'engagement avec les migrants et leurs associations représentatives et sur une approche coopérative entre pays d'origine et pays d'accueil.³⁶

135. Les politiques doivent continuer de prêter une attention soutenue aux points suivants :

- La circulation des personnes entre les pays d'origine et les pays d'accueil : elle pourrait être fluidifiée par une approche politique instaurant des procédures d'admission claires et facilitant l'acquisition des droits politiques ou de la nationalité par les migrants de longue durée. Tous les critères et procédures d'admission doivent respecter la dignité et les droits de l'homme.
- Alors que la migration régulière est de plus en plus réglementée, la question des droits et du traitement des migrants sans-papiers est pratiquement ignorée. À ce jour, le seul droit reconnu aux migrants sans-papiers est le droit aux soins d'urgence. La 8^e Conférence des Ministres européens chargés de la sécurité sociale (2002) a souligné la nécessité d'une aide de base pour les migrants sans-papiers.
- Il faut faciliter l'acquisition de la nationalité pour les migrants de longue durée : le principe de l'égalité des traitements pour les ressortissants de pays tiers est développé dans la *Directive de l'UE relative au statut des ressortissants de pays*

³⁶ La Recommandation CM/Rec(2007)10 du Comité des Ministres relative au co-développement et aux migrants œuvrant au développement dans leurs pays d'origine définit le codéveloppement comme toute action de développement social, économique, culturel et politique des pays d'origine fondée sur une collaboration entre les migrants, leurs organisations et leurs partenaires, publics et privés, à la fois dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil.

tiers résidents de longue durée(2003/109/CE). Cette directive donne un statut européen aux ressortissants de pays tiers résidant de manière légale et ininterrompue pendant cinq ans sur le territoire d'un État membre de l'UE. Elle cherche également à rapprocher les législations et pratiques nationales concernant l'octroi du statut et fixe les conditions de séjour dans un État membre autre que celui dans lequel le statut a été accordé.

- La question de savoir si et dans quelles conditions les travailleurs temporaires et atypiques ont accès aux services sociaux et autres dans leurs pays d'accueil : certaines données laissent à penser que les organismes nationaux de sécurité sociale doivent encore intensifier leur collaboration et mettre en place des mécanismes de coopération efficaces pour renforcer leurs capacités d'organisation et de coordination aux niveaux national et transnational.
- Le regroupement familial doit être régi par des règles communes et transparentes, éléments indispensables d'une véritable politique commune d'immigration. En 2003, les pays membres de l'UE sont parvenus à un accord avec la *Directive relative au regroupement familial des étrangers* (2003/86/CE), qui considère le regroupement familial comme un droit fondamental au sein de l'UE. Pourtant, c'est sur le modèle de la famille nucléaire que l'UE se base pour accorder ce droit. Seuls les époux et les enfants mineurs peuvent bénéficier du regroupement familial ; le texte ne dit rien des autres schémas familiaux.
- Les migrations sont un phénomène où interviennent des considérations de sexe : les femmes migrantes risquent plus d'être exploitées que les hommes migrants, surtout si elles travaillent dans des secteurs mal réglementés comme celui du service domestique. Elles risquent également d'être traitées différemment et de bénéficier d'opportunités ou de capacités d'intégration autres. Il convient de prendre des mesures efficaces pour protéger spécialement les droits des femmes migrantes et intégrer l'égalité des sexes dans la politique des migrations. Pour les femmes migrantes, l'autonomisation devrait tout particulièrement insister sur le renforcement de la confiance en soi, de la capacité à agir et sur la compréhension et l'exercice de leurs droits. Il est essentiel de mettre en place des structures de soutien appropriées, à l'image de celles prévues pour les cas de violence domestique et de mariage forcé.
- La « fuite des cerveaux » – l'émigration continue de personnes hautement qualifiées : la demande internationale croissante pour certains types de travailleurs, par exemple dans le domaine des soins de santé, provoque une hémorragie de ces travailleurs en provenance des pays en voie de développement et à destination des pays développés. Dans ce contexte, l'idée d'une migration circulaire – la promotion et la facilitation du retour volontaire de migrants qualifiés, qu'il soit temporaire ou permanent – pour transmettre des connaissances, des compétences et des technologies, est intéressante. La coopération internationale en matière de recrutement éthique est également importante.

136. Sur la base de cette discussion, six éléments clés sont nécessaires pour donner un cadre politique à la cohésion sociale dans l'Europe d'aujourd'hui. Ces éléments sont les suivants : emploi et main-d'œuvre, protection sociale, éducation et formation, santé et

protection sociale, logement, urbanisme et environnement, activation et intégration dans la société. Voici un résumé des points d'action et des considérations à prendre en compte pour une politique globale de cohésion sociale.

Encadré 5

Principales Considérations pour l'orientation des politiques vers une perspective de cohésion sociale

Reformulation de la politique de l'emploi et de la main d'œuvre

Encouragement de la flexibilité
Promotion de l'activation et des transitions
Conciliation des droits et responsabilités liés à l'emploi

Modernisation de la politique de protection sociale

Prise en compte du déséquilibre démographique et de l'évolution de la famille
Optimisation de l'assurance-chômage et promotion de l'intégration
Réorientation de l'assurance vieillesse
Prise en compte des autres évolutions, risques et enjeux

Développement de la politique de soins et de santé

Recentrage sur les objectifs de la politique des soins de santé
Prestations de soins et d'action sociale de longue durée
Démocratie et gouvernance en matière de santé

Développement de la politique d'éducation et de formation

Promotion de la justice et de l'équité dans l'accès à l'éducation
Promotion de l'éducation et de la formation tout au long de la vie
Promotion de l'éducation pour une vie et une société meilleures
Gestion de l'éducation dans le cadre du multiculturalisme et de la migration

Développement de la politique du logement et de l'environnement

La politique du logement en tant que facteur de cohésion sociale
Meilleure utilisation de la politique territoriale ou de zone en tant qu'outil de cohésion sociale

Promotion d'une société active et participative

Promotion et facilitation de l'engagement démocratique
Elargissement du dialogue social et instauration d'un dialogue civique
Gestion de la diversité et de l'intégration des migrants
Gestion de la migration

4.

Un Programme d'action pour une approche transversale de la cohésion sociale

137. La responsabilité de la cohésion sociale incombe avant tout aux États nations. C'est pourquoi il est recommandé que les États membres développent une politique intégrée et en assurent la mise en œuvre dans l'objectif de promouvoir de manière consciente et concrète la cohésion sociale. Mais cette dernière est pour l'essentiel un phénomène transversal, qu'il convient d'aborder en tant que tel. Si les politiques sociales classiques ont à l'évidence un rôle majeur à jouer dans la cohésion sociale, la Task Force concentre pour sa part ses efforts sur l'approche transversale, trop souvent négligée.

138. Plus que jamais, les pays européens doivent répondre à des problèmes qui transcendent les frontières et les ressources nationales. Les principaux enjeux sont communs à tous les États membres, d'où leur intérêt à travailler en commun et à engager un dialogue sur ces questions. Compte tenu de la large gamme de réponses à apporter, le rôle des organisations et institutions inter-étatiques continuera d'être décisif. Un processus à l'échelle de l'Europe aidera grandement la mise au point de solutions tant nationales que transnationales. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a un rôle déterminant à jouer. De l'avis de la Task Force, le Conseil est un acteur majeur dans la réalisation de la cohésion sociale en Europe. C'est pourquoi elle recommande :

La promotion de la cohésion sociale doit être l'un des éléments clés des travaux du Conseil de l'Europe. Pour ce dernier, la cohésion sociale est un concept stratégique étroitement lié à la réalisation des principaux objectifs que sont les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit. Elle est de ce fait au cœur de la mission fondamentale de l'Organisation.

139. Pour atteindre ces objectifs, les sections suivantes détaillent un programme d'action, axé sur plusieurs lignes d'action clés à engager en priorité par le Conseil de l'Europe et les États membres et sur une méthodologie permettant une approche transversale. Dans ses conclusions, la Task Force porte une attention particulière au rôle du Conseil de l'Europe et à la mise au point de solutions lui permettant, ainsi qu'à ses organes constituants et affiliés, de lancer et de conduire ce programme d'action. Néanmoins, les objectifs et activités sont génériques, et il est essentiel qu'ils soient également traduits en action par les États membres. La nécessité d'entreprendre les actions à plusieurs niveaux est indéniable.

140. La cohésion sociale requiert un engagement politique renouvelé, tant de la part des États membres que du Conseil de l'Europe. Afin de faire naître cette volonté politique, la Task Force recommande :

Une Conférence ministérielle doit réunir tous les trois ans les ministres responsables de la cohésion sociale, afin d'analyser les nouveaux risques et les

nouvelles responsabilités en la matière à la lumière de la mondialisation et des autres enjeux et d'œuvrer au développement d'un nouveau contrat social pour l'avenir. La première conférence pourrait se tenir en 2009 et prendre ce rapport comme point de départ pour traduire les recommandations en programmes et actions concrets.

Priorités d'un programme d'action

141. L'approche transversale préconisée par la Task Force en matière de cohésion sociale repose sur quatre volets et objectifs (voir Encadré 4 ci-dessus). Dans certains cas, ils font naître de nouvelles questions ou approches, dans d'autres ils imposent de porter une attention renouvelée à des problèmes existants.

La Task Force recommande qu'en Europe la cohésion sociale soit abordée transversalement par un programme en quatre volets qui : 1) réinvestisse dans les droits sociaux, 2) développe un large sens et une éthique de la responsabilité, 3) renforce les fondements démocratiques et les mécanismes de dialogue social et civique et 4) suscite la confiance en l'avenir. Il est recommandé que ce programme et ses réalisations fassent l'objet d'un suivi régulier et que le Comité européen pour la Cohésion Sociale (CDCS) se voit confier un rôle prépondérant à cet égard.

142. Pour atteindre ces objectifs, un programme d'action ambitieux est indispensable. La Task Force est consciente de la diversité des actions envisageables et s'efforce d'en détailler aussi précisément que possible les premières étapes. Celles-ci reposent sur des objectifs à court et long terme et sont conçues de manière suffisamment flexible pour en permettre une adaptation répondant aux conditions spécifiques des différents pays ou régions. Le programme a pour ambition de devenir la feuille de route des décideurs, de leur permettre de concevoir, ajuster, recentrer et mettre en œuvre les politiques et méthodes de travail appropriées. La Task Force recommande vivement d'entreprendre ces activités simultanément. Le programme et ses réalisations doivent faire l'objet d'une analyse régulière au sein du Conseil de l'Europe. Le Comité européen pour la Cohésion Sociale (CDCS) doit jouer un rôle clé à cet égard, notamment dans l'élaboration des plans de mise en œuvre des stratégies transversales et le suivi régulier des réalisations.

1. Réinvestir dans les droits sociaux et dans une société cohésive

Objectif : redynamiser l'engagement en faveur des droits sociaux et répondre aux vulnérabilités

143. La Task Force souligne le rôle fondamental des droits de l'homme dans la cohésion sociale, notamment des droits sociaux protégés par les instruments du Conseil de l'Europe relatifs à l'emploi, à la protection sociale, à la santé, à l'éducation, au logement. Offrir des services adaptés et accessibles, combattre la discrimination dans la pratique et renforcer les politiques fondées sur les droits et visant à l'intégration des travailleurs migrants et de toutes les personnes en situation vulnérable sont les volets décisifs d'une stratégie actualisée de cohésion sociale.

144. Pour aller dans ce sens, le Conseil de l'Europe doit :
- **Intensifier la promotion des droits sociaux en Europe:**
 - a) Redoubler d'efforts pour une plus large ratification des instruments juridiques du Conseil de l'Europe, au sein des États membres et par l'UE, et faire de ces instruments les normes de référence pour l'évaluation des politiques sociales en Europe;
 - b) Continuer d'investir dans le suivi de la mise en œuvre de ces instruments et l'évaluation des difficultés rencontrées. Le nouveau système de reporting introduit en 2006 pour la *Charte sociale européenne*, axé sur des rapports séquentiels sur quatre groupes thématiques de droits, est une innovation importante qui devrait être efficacement pilotée et évaluée;
 - c) En vue d'améliorer la réalisation de ces droits, instituer un programme pour étendre l'application des droits sociaux à des groupes ou des secteurs de la population qui ne sont pas au cœur du cadre classique de ces droits. Il s'agit en particulier des enfants, des migrants, des travailleurs ne bénéficiant pas de la panoplie complète des droits sociaux, des personnes handicapées, des minorités, des personnes en soins de longue durée, des personnes vivant dans le dénuement, des familles dont les parents sont jeunes et ne disposent que de faibles revenus, des sans-abri. Le contenu et l'impact des politiques sociales appliquées à chacun de ces groupes ainsi que la pertinence des services dispensés doivent en premier lieu être analysés, en portant une attention particulière aux sources de discrimination et de stigmatisation. Un programme doit également être mis en place en priorité pour améliorer l'accès des migrants aux droits sociaux par le développement des compétences culturelles des services sociaux.
 - **Développer davantage la santé en tant que fondement de la cohésion sociale et indicateur global du succès des politiques sociales et de la protection des droits de l'homme:**
 - a) Promouvoir une approche de type « santé et droits de l'homme pour tous », fixant des normes de soins de santé reposant sur l'équité, la solidarité, la justice, la non-discrimination et la non-stigmatisation, prêtant une attention particulière à la situation des groupes vulnérables et engageant les professionnels ;
 - b) Initier un programme avec les partenaires sociaux et les ONG pour mettre en lumière les inégalités en termes d'espérance de vie et lutter contre l'écart socio-économique grandissant face à la santé et l'impact des changements épidémiologiques;
 - c) Initier le développement d'un cadre de gouvernance de notre temps pour les soins de santé, basé sur des valeurs telles que la responsabilité, la transparence, la durabilité et les droits des patients, évitant la corruption et les conflits d'intérêts et faisant appel à la responsabilité partagée de tous les acteurs de la société. L'une des actions de départ suggérées est la coordination de l'expérience et de la connaissance des normes dans les divers pays. Elle devrait se traduire par la mise au point d'un outil de référence du Conseil de l'Europe permettant de fixer les priorités dans le domaine des soins de santé;
 - d) Étudier et expliquer comment le développement des services sociaux pour les personnes dépendantes peut s'inspirer d'une approche basée sur les droits.
 - **Développer davantage l'éducation en tant que fondement de la cohésion sociale :**
 - a) Développer avec l'OCDE un programme visant à renforcer la contribution de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie à l'amélioration de la capacité d'adaptation aux transitions et à la mobilité sociale ;
 - b) Promouvoir les compétences démocratiques dans le cadre d'un programme concerté d'éducation civique pour tous les secteurs de la population, en faisant intervenir les

professionnels de l'enseignement et les fournisseurs éducatifs aux plans national et local;

- c) Mettre en place un programme d'activité, en coopération avec les agences locales, nationales et transnationales, pour sensibiliser le public à l'intérêt que représentent pour la cohésion sociale le patrimoine historique, culturel, environnemental et plus généralement collectif.

2. Bâtir une Europe de responsabilités partagées et sociales

Objectif : renforcer le sens de la responsabilité sociale de tous les acteurs concernés

145. Pour raviver et/ou faire naître un véritable sens de la responsabilité sociale, tous les acteurs, y compris les États membres, les partenaires sociaux, la société civile et le Conseil de l'Europe et les autres organisations internationales concernées doivent œuvrer à une « Europe de responsabilités partagées ».

146. Le Conseil de l'Europe peut montrer l'exemple dans cette voie en :

- **Développant les responsabilités sociales des autorités publiques, y compris locales et régionales:**
 - a) Développement et diffusion de lignes directrices visant à intégrer la cohésion sociale et les questions de pérennité au processus décisionnel économique à tous les niveaux ;
 - b) Développement du sens des responsabilités et de l'approche transversale aux plans local et régional :
 - i) suivre la récente Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe³⁷ sur la cohésion sociale en appliquant **le concept de « Territoire Responsable pour la Cohésion Sociale et le développement durable »³⁸ aux stratégies locales de développement de la cohésion sociale** et lancer un « modèle de Contrat Social Multipartite » (élaboré par le Conseil de l'Europe en étroite coopération avec d'autres organes). Ceci permettra de connecter formellement les activités des prestataires de services publics et privés pour garantir aux personnes en situation de vulnérabilité un soutien et des services multiples et complémentaires au plan local ;
 - ii) promouvoir les échanges d'expériences, aux niveaux local et national, sur la façon de soutenir et d'améliorer le rôle joué par les administrations du service public pour bâtir la cohésion sociale, notamment en améliorant la communication avec les citoyens, en renforçant la transparence et en assurant des niveaux adéquats de compétence et de financement au personnel au contact du public.
- **Renforcer le sens de la responsabilité sociale des citoyens:**

Entreprendre des actions, par exemple des projets de terrain, des échanges, des initiatives éducatives ou autres, pour permettre aux citoyens d'agir de manière responsable, notamment dans leur emploi, leurs modes de consommation et d'investissement et leurs modes de vie. On pourrait résumer tout ceci par le slogan « un citoyen informé, actif et responsable ».

³⁷ Recommandation 207 (2007) sur l'élaboration d'indicateurs de la cohésion sociale - L'approche territoriale concertée.

³⁸ Définis comme des « territoires où l'ensemble des acteurs, y compris les citoyens, se concertent et s'engagent pour pouvoir répondre aux attentes en termes de bien-être et de cohésion sociale ».

- **Renforcer les actions favorisant la responsabilité sociale entreprises par les partenaires sociaux et la société civile :**
 - a) promouvoir la coopération avec l'UE et la participation active des partenaires sociaux et des ONG, la responsabilité sociale de l'entreprise, notamment des multinationales et des sous-traitants;
 - b) inviter les médias à dialoguer sur leurs responsabilités sociales et leur contribution au renforcement de la cohésion sociale en Europe, tout en gardant à l'esprit le caractère volontaire de ce dialogue et le respect de la liberté de la presse.

3. Renforcer la représentation et le processus décisionnel démocratique, et développer le dialogue social et l'engagement civique

Objectif: renforcer la participation démocratique dans tous les secteurs et étendre les processus de dialogue et d'engagement.

147. La cohésion sociale est étroitement liée à la démocratie, aux libertés fondamentales et à la primauté du droit en ce qu'elle facilite la participation et améliore les procédures de gouvernance. Parallèlement, mobiliser tous les acteurs et leur permettre de participer davantage aux processus décisionnels, afin de dégager des consensus, constituerait une contribution majeure à la cohésion sociale. Il est crucial d'inciter les citoyens à titre individuel et collectif à participer et de leur en donner les moyens. Pour cela, il convient de leur offrir suffisamment d'occasions et de mettre en place des structures de représentation appropriées.

148. Pour avancer dans cette voie, le Conseil de l'Europe doit :

- **Piloter un programme d'activité pour réactiver les processus démocratiques.** Ce programme doit relayer les travaux sur les droits sociaux évoqués précédemment, identifier les remèdes et les moyens permettant de combler les lacunes en termes de représentation des groupes menacés de pauvreté ou de vulnérabilité, notamment les enfants, les jeunes, les adultes et les familles vivant dans le dénuement ou aux conditions de vie précaires, les migrants, les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes âgées. Il s'agit entre autres de concevoir les moyens d'adapter les structures de représentation en vue de conférer à ces groupes davantage de poids dans les processus décisionnels et les organisations (y compris le Conseil de l'Europe). Les ONG doivent être considérées à cet effet comme des partenaires essentiels, mais il doit en être de même des groupes et individus eux-mêmes concernés.
- Consacrer une **prochaine réunion du *Forum sur l'avenir de la démocratie*** à un thème majeur ayant trait à la cohésion sociale, par exemple l'interdépendance de la démocratie et des droits sociaux.
- **Promouvoir et soutenir l'extension du dialogue social** en tant que principe général d'organisation de la vie sociale et économique, en :
 - a) s'engageant avec les partenaires sociaux dans l'élaboration de programmes/accords en vue d'améliorer la situation des jeunes travailleurs, tant au niveau de leur vie professionnelle que familiale et privée ;
 - b) encourageant et facilitant l'extension du dialogue social pour y intégrer activement les questions d'ordre intergénérationnel et les approches fondées sur le cycle de vie ;
 - c) encourageant et facilitant les initiatives des partenaires sociaux visant à améliorer la situation de ceux qui sont écartés du marché du travail.
- **Instaurer et élargir le dialogue civique** en pilotant, conjointement avec un ou plusieurs États membres, une initiative sur le dialogue civique qui se traduirait au plan local par la

création de « forums pour le dialogue », rassemblant par exemple des migrants et des résidents, ou des membres de différentes communautés religieuses. Cette initiative sera élargie progressivement et portera en priorité sur deux activités spécifiques :

- i) la récente proposition du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe d'élaborer une charte sur la coopération intergénérationnelle, visant à créer des forums de dialogue entre les générations, pourrait servir d'exercice pilote à cet effet. Le Congrès, mais aussi les ONG, les organisations du secteur tiers et les représentants des nouveaux venus dans la société devraient y jouer un rôle moteur ;
- ii) les conclusions du Livre blanc sur le dialogue interculturel (actuellement en cours de rédaction et qui devrait être finalisé fin 2007).

4. Bâtir un avenir sûr pour tous

Objectif : faire naître chez tous un sentiment de sécurité et de confiance en l'avenir.

149. Selon la Task Force, pour répondre aux enjeux démographiques et sociaux, il est impératif de raviver la confiance des citoyens en l'avenir et leur sentiment de sécurité personnelle et d'appartenance à la société. Pour ce faire, l'action ne doit pas se limiter aux opportunités offertes aux individus de satisfaire leurs aspirations familiales ou professionnelles dans un contexte d'optimisme et de sûreté quant à l'avenir, mais viser des objectifs plus globaux liés à la paix, à la sécurité et à la justice sociale.

150. Le Conseil de l'Europe peut prendre la tête de cette action et :

- Mettre en œuvre un programme de travail, en coopération avec l'OCDE, pour **élaborer des propositions visant à améliorer la mobilité sociale** dans un souci de pérennité et de viabilité des systèmes de protection sociale.
- Tout en poursuivant ses actions en faveur des enfants, des personnes handicapées, des Roms, de ceux vivant dans la pauvreté extrême et de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, instituer un programme de travail pour :
 - a) développer des **modèles politiques de réconciliation entre les vies familiale et professionnelle**, compatibles avec les formes privilégiées de vie familiale, y compris en termes de taille de la famille, d'égalité entre les sexes et de renforcement des droits des enfants, et avec les impératifs économiques d'un monde globalisé ;
 - b) développer des **réponses politiques novatrices pour permettre aux jeunes de planifier leurs propres projets de vie** et de prendre librement les décisions concernant leur vie familiale ;
 - c) **développer les droits politiques des travailleurs migrants résidents à long terme** ;
 - d) dans le cadre de son programme « Nouveaux horizons » (suggéré ci-dessous) entreprendre un programme de recherche consacré aux questions suivantes :
 - i) sur quoi repose le sentiment de sécurité du public et en quoi est-il lié aux perspectives futures de vie familiale ? ;
 - ii) quelles sont les implications des changements environnementaux, et quelles exigences posent-ils à l'élaboration des politiques, sous l'angle de la cohésion sociale ?
- Piloter une campagne, conjointement avec d'autres organisations internationales, afin de promouvoir l'**adoption de codes de bonnes pratiques en matière de migration et d'intégration des migrants** dans la société et développer davantage le concept de « co-développement », avec un accent particulier porté sur la contribution des migrants au développement de leur propre pays, les relations de coopération entre les États membres

s'agissant des migrations et entre les États membres et les pays hors des frontières de l'Europe.

Activités en matière de cohésion sociale

1. L'approche transversale en tant que méthode

151. En tant que concept transversal, la cohésion sociale doit être assurée non seulement par le contenu ou l'orientation des politiques, mais également par la méthode de travail. Plutôt que d'organiser et d'effectuer le travail sur une base spécifique au sujet ou exclusive, l'approche de la cohésion sociale requiert une activité interdisciplinaire. Pour qu'elle soit opérationnelle, il faut laisser une large place à la conception de méthodes permettant aux experts des divers secteurs politiques concernés de coopérer. Il s'agit entre autres de la protection sociale et de l'emploi, de la protection de l'enfance et de la famille, de l'éducation sur un plan général et de celle à la citoyenneté démocratique, de la culture, de la santé et de l'environnement, des politiques de la ville et du logement, des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des politiques démographiques (migration, population) et développement durable et du co-développement. Le caractère spécifique de la cohésion sociale impose une réflexion sur les méthodes d'action typiques tant au sein du Conseil de l'Europe que dans les États membres individuels.

152. La Task Force s'est longuement penchée sur l'organisation du travail du Conseil de l'Europe sous l'angle de la cohésion sociale et ses forces et faiblesses en la matière (évoquées aux par. 40 à 44 ci-dessus). Elle recommande :

Le Conseil de l'Europe doit entreprendre une réforme de ses structures et de ses pratiques, pour favoriser une intégration interne plus forte et des synergies, notamment en ce qui concerne ses travaux sur la cohésion sociale.

153. Le renforcement de l'approche transversale a des incidences sur l'ensemble de l'Organisation, en particulier sur la composition des commissions et des groupes d'experts, les procédures de fonctionnement et le type d'activité engagé. Ainsi :

- Il convient de demander aux divers comités intergouvernementaux et à leurs bureaux de coordonner leurs ordres du jour respectifs pour traiter les questions d'intérêt commun et développer une perception et des stratégies partagées ;
- Pour la formation de comités ou de groupes d'experts, qu'ils soient indépendants ou gouvernementaux, il convient d'insister sur l'aspect multidisciplinaire lors de la recherche ou de la sélection des candidats. La composition des comités ou groupes doit couvrir les différentes approches et spécialisations (juridique, social, économique, culturel, intégration, etc.) afin que les résultats des travaux soient novateurs et reposent sur une vision plus intégrée ;
- Au plan politique, des plates-formes de travail communes peuvent être établies pour les thèmes centraux liés à la cohésion sociale, réunissant des représentants de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres, du Comité européen pour la Cohésion Sociale (CDCS), d'autres comités, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, de la Commission de liaison des OING et des

- experts. Ce type de coordination peut faciliter les communications et le développement de stratégies partagées ;
- Pour faciliter l'approche transversale au sein du Secrétariat, des réunions entre départements devraient être introduites et généralisées dans la pratique pour favoriser les échanges et la coordination des objectifs, des approches et des responsabilités. Il conviendrait notamment de conclure des accords interdépartementaux de coordination entre les départements juridiques (par exemple la *Charte sociale européenne*) et ceux traitant des politiques relatives à l'accès aux droits, ou encore entre deux départements concernés par une même politique, mais prise sous des angles différents, tels que la culture et la migration, la lutte contre la pauvreté et l'environnement, les migrants et la sécurité sociale, les migrants et les médias. La coordination entre services ou structures doit par ailleurs intervenir au niveau des États membres ou des collectivités locales ou régionales ;
 - Des projets ou des activités plus intégrés et transversaux doivent être financés et entrepris. Les activités de la Banque de développement du Conseil de l'Europe devraient viser plus spécialement les projets transversaux.

2. Le Rôle et les activités du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale

154. Les activités consacrées à la cohésion sociale doivent être mieux ciblées et au cœur des travaux de l'Organisation. La Task Force recommande :

Le travail sur la cohésion sociale doit être organisé de manière à remplir trois fonctions : la définition de normes, le suivi et l'évaluation; la facilitation des nouveaux développements et de la mise en œuvre des approches politiques de la cohésion sociale; l'assistance des pays/régions dans le développement et la mise en œuvre de programmes d'action dans le domaine de la cohésion sociale.

a. Définition de normes, suivi et évaluation

155. Les droits sociaux et de l'homme jouent un rôle essentiel dans le développement durable et l'élargissement de l'approche et de *l'acquis* du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale et dans la réalisation de la cohésion sociale en Europe. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe doit faire progresser de front ses travaux sur les droits sociaux et de l'homme et ceux sur la cohésion sociale. L'Organisation apporte une contribution en terme de mise en œuvre, mais assure également une fonction de suivi/évaluation et de contrôle politique. Deux activités sont principalement concernées :

- a) Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des instruments existants et les facteurs favorisant la ratification et la mise en œuvre, et l'élaboration de guides méthodologiques et autres à cet effet ;
- b) La conception et la diffusion, conjointement avec d'autres agences si nécessaire, d'un ensemble d'indicateurs de contrôle des politiques, pour permettre aux États membres et autres organes concernés d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte d'une plus grande cohésion sociale. La Task Force recommande le

développement et l'application progressifs d'indicateurs aux niveaux national et local.

Au plan national, les indicateurs choisis doivent refléter les principes ou composants de la cohésion sociale (voir Encadré 3) : équité, dignité/reconnaissance de la diversité, participation, sentiment d'appartenance à la société et partage des responsabilités³⁹. Souvent les données pertinentes existent et lorsqu'elles font défaut, par exemple en matière de dialogue civil, il conviendrait de les collecter.

Composant	Indicateur
Équité, bien-être économique	Mobilité (sociale/géographique), inégalité des revenus, pauvreté persistante
Dignité et reconnaissance de la diversité	Sentiment des personnes d'être victimes de discrimination
Participation	Participation des citoyens aux processus démocratiques
Sentiment d'appartenance	Niveau de confiance (institutionnel, en l'avenir, en les autres)
Partage des responsabilités	Portée et ampleur du dialogue social et civique

Au niveau local, la sensibilisation à la dimension locale et régionale de la cohésion sociale suppose, comme l'affirme le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe⁴⁰, le développement de politiques de cohésion sociale à la fois novatrices, participatives et concertées, axées sur le niveau communautaire. La Task Force soutient le Congrès lorsqu'il encourage le développement d'indicateurs par un groupe de coordination représentatif des principaux acteurs concernés (élus, services publics, associations, entreprises) et laissant une large place à la participation des citoyens, particulièrement pour ce qui concerne l'identification et la validation des indicateurs. L'Annexe 3 présente une liste d'indicateurs élaborée lors d'un récent exercice consultatif mené dans une ville d'Europe orientale. La Task Force suggère que cette liste soit développée en vue d'une diffusion plus large.

156. La Task Force recommande :

Les États membres sont invités à accepter ces indicateurs et à mettre en place des processus pour recueillir, réunir et échanger les informations qui en résultent afin d'évaluer les progrès réalisés sur la voie de la cohésion sociale.

b. Analyse et développement

³⁹ Idéalement, le chômage devrait compter au rang des indicateurs, mais ce n'est pas le cas, pour l'essentiel en raison des manières très diverses de le mesurer, ce qui empêche toute comparaison fiable d'un pays à l'autre.

⁴⁰ Recommandation 207 (2007) sur l'élaboration d'indicateurs de la cohésion sociale - L'approche territoriale concertée.

157. La cohésion sociale est une approche dynamique en ce qu'elle reconnaît les changements et la nécessité de réformer à la lumière de ces changements. L'actualisation est de ce fait un processus permanent. Fort de son expertise et de son acquis en matière de cohésion sociale, le Conseil de l'Europe et sa Direction générale de la Cohésion sociale occupent une position privilégiée pour faciliter les activités analytiques et l'échange des connaissances entre les experts des États membres au service d'un ensemble progressif et bien conçu d'actions menées par les États membres pour développer et mettre en œuvre les approches de la cohésion sociale. En se focalisant sur l'influence des politiques et autres facteurs sur la cohésion sociale et en menant des recherches sur les développements émergents et les nouvelles perceptions de la cohésion sociale et des approches y afférentes, le Conseil de l'Europe peut également remplir une fonction « d'alerte précoce », repérant avec précision les tendances susceptibles de soutenir ou de mettre à mal la cohésion sociale en Europe (et bien sûr dans le monde entier). C'est pourquoi, la Task Force recommande au Conseil de l'Europe de financer une fonction à deux volets, analyse/développement, en matière de cohésion sociale. Le premier volet aurait pour rôle de poursuivre et consolider les travaux de recherche sur les liens entre politique et cohésion sociale et définir les objectifs et structures les mieux appropriés pour mettre en œuvre la cohésion sociale. Le second serait tourné vers l'avenir, scrutant l'horizon et explorant les scénarios politiques futurs pour renforcer la planification stratégique dans et en-dehors de l'Organisation, afin de répondre aux risques, aux enjeux et aux opportunités à venir. Au plan formel, tout ceci pourrait être organisé sous la forme d'un programme « Nouveaux horizons », offrant au Conseil de l'Europe et aux États membres l'occasion d'anticiper et de se préparer aux risques et opportunités liés aux politiques sociales.

c. Assistance par le biais d'une programmation par pays/région

158. Le Conseil de l'Europe devrait inviter chaque État membre à faire de la cohésion sociale un objectif national et à élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre progressive des politiques appropriées. L'Organisation pourrait contribuer aux efforts nationaux par des programmes de cohésion sociale par pays/région. Ces programmes, initiés et renouvelés à intervalle régulier conjointement avec les États membres, seraient pour le Conseil de l'Europe le principal vecteur de planification et d'organisation de ses activités et de soutien aux pays ou régions individuels. Pour le Conseil de l'Europe, la programmation répondrait également à ses objectifs : renforcer la cohérence et les synergies dans ses travaux sur un plan général, cibler les ressources, concrétiser les objectifs politiques, minimiser les chevauchements et faire en sorte que les différentes unités au sein du Secrétariat, y compris la Banque de développement du Conseil de l'Europe, adoptent une approche transversale. Le but n'est pas simplement de rationaliser l'activité du Conseil de l'Europe, c'est d'engager les États membres dans un processus stratégique national orienté vers la cohésion sociale.

3. Autres aspects de la pratique organisationnelle

159. La Task Force recommande :

Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil de l'Europe doit entreprendre des activités visant à nouer des partenariats et des liens avec d'autres organisations nationales ou internationales et conférer une valeur ajoutée à toutes ses activités en renforçant leur diffusion.

Nouer et consolider des partenariats avec d'autres organisations

160. La *Stratégie révisée de cohésion sociale* souligne que la cohésion sociale ne peut se construire que grâce à des mesures intégrées engageant de multiples partenaires. La Task Force est d'avis qu'une approche basée sur le partenariat et le partage des responsabilités prend également tout son sens au niveau transnational. De par sa nature, la cohésion sociale transcende les frontières nationales ; des relations étroites présentent également un intérêt dans un contexte de contraintes et de limitation de ressources. Il est nécessaire de disposer d'un ordre du jour social mondial, reposant sur la reconnaissance du fait que la cohésion sociale dans une partie du monde est étroitement liée à celle réalisée dans le reste du monde. Le Conseil de l'Europe est bien placé pour jouer un rôle moteur dans la promotion transnationale des objectifs sociaux et collectifs et dans la sensibilisation aux conséquences à long terme des politiques sociales et économiques et de leur réforme.

161. Les travaux du Conseil de l'Europe contribuent à ceux des autres organes internationaux. Dans le domaine social, l'Organisation agit souvent en tant « qu'incubateur d'idées » pour des concepts repris par la suite par l'Union européenne (UE). La Task Force est d'avis qu'il serait bénéfique pour tous si, en parallèle des contacts informels permanents, le Conseil de l'Europe décidait d'intensifier ses partenariats avec l'UE. Il conviendrait d'étudier la mise en place d'un programme pluri-annuel de travail avec l'UE en matière de cohésion sociale. Les liens avec d'autres organisations internationales telles que l'OCDE et l'OIT, les Nations Unies et ses organes subsidiaires, devraient également être renforcés dans le but d'entreprendre des travaux complémentaires. A cette fin, le Conseil de l'Europe devrait inviter l'UE et d'autres organisations internationales à une série de réunions afin de réfléchir à la méthode transversale, au concept de cohésion sociale évoqué dans ce document et à leur importance pour les activités et le suivi en matière de politique sociale engagée par les États membres de l'UE au titre du processus de Lisbonne et de la Méthode ouverte de coordination, ainsi que pour d'autres concepts et développements importants.

Renforcer la politique de diffusion

162. L'une des fonctions clés du Conseil de l'Europe est de renforcer la sensibilisation. A cet égard et à d'autres, il est indispensable de conférer davantage de valeur ajoutée aux travaux de l'Organisation sur la cohésion sociale, qui restent pour l'heure trop confidentiels. Chaque activité entreprise devrait disposer d'une stratégie de diffusion des résultats et d'un financement adéquat. Cette tâche n'est pas dévolue à la seule Organisation centrale – tous les participants (ministères, ONG, universitaires) au Conseil de l'Europe ont un rôle à jouer.

Trois objectifs principaux doivent guider une politique de diffusion étendue :

- a) Mieux cibler les résultats pour des groupes particuliers, et notamment les administrations publiques, les partenaires sociaux, les universités/instituts de recherche, et les « publics européens » (via en particulier Internet);
 - b) Développer une communication plus intense avec les organes professionnels et sociaux ;
 - c) Travailler plus étroitement avec les médias internationaux et nationaux.
163. Le Conseil de l'Europe ne peut endosser ces fonctions et procéder aux réformes nécessaires qu'à condition de disposer des ressources et du soutien appropriés. D'où la nécessité d'un engagement fort des États membres, y compris une volonté politique et des ressources financières suffisantes. La Task Force demande au Comité des Ministres d'avaliser et de soutenir pleinement ce rapport et ses recommandations. Il est suggéré notamment d'aller de l'avant en élaborant régulièrement des plans de mise œuvre et en instaurant une procédure de rapport quant aux progrès réalisés.

Annexe 1 Ratification des principaux instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe

Tableau 1.1 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Charte sociale européenne, de ses Protocoles et de la Charte sociale européenne (révisée) par les États membres

	Charte sociale européenne, 1961		Protocole additionnel, 1988		Protocole d'amendement, 1991		Protocole prévoyant un système de réclamations collectives, 1995		Charte sociale européenne (révisée), 1996	
	signature	ratification	signature	ratification	signature	ratification	signature	ratification	signature	ratification
Albanie									21/9/98	14/11/02
Allemagne	18/10/61	27/1/65	5/5/88			***			29/6/07	
Andorre									4/11/00	12/11/04
Arménie									18/10/01	21/1/04
Autriche	22/7/63	29/10/69	4/12/90		7/5/92	13/7/95	7/5/99		7/5/99	
Azerbaïdjan									18/10/01	2/9/04
Belgique	18/10/61	16/10/90	20/5/92	23/6/03	22/10/91	21/9/00	14/5/96	23/6/03	3/5/96	22/3/04
Bosnie-Herzégovine									11/5/04	
Bulgarie									21/9/98	7/6/00
Chypre	22/5/67	7/3/68	5/5/88		21/10/91	1/6/93	9/11/95	6/8/96	3/5/96	27/9/00
Croatie	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03		
Danemark	18/10/61	3/3/65	27/8/96	27/8/96		***	9/11/95		3/5/96	
Espagne	27/4/78	6/5/80	5/5/88	24/1/00	21/10/91	21/1/00			23/10/00	
Estonie									4/5/98	11/9/00
Ex-République yougoslave de Macédoine	5/5/98	31/3/05	5/5/98		5/5/98	31/3/05				
Féd. De Russie									14/9/00	
Finlande	9/2/90	29/4/91	9/2/90	29/4/91	16/3/92	18/8/94	9/11/95	17/7/98	3/5/96	21/6/02
France	18/10/61	9/3/73	22/6/89		21/10/91	24/5/95	9/11/95	4/5/99	3/5/96	7/5/99
Géorgie									30/6/00	22/8/05
Grèce	18/10/61	6/6/84	5/5/88	18/6/98	29/11/91	12/9/96	18/6/98	18/6/98	3/5/96	
Hongrie	13/12/91	8/7/99	7/10/04	1/6/05	13/12/91	4/2/04	7/10/04		7/10/04	
Irlande	18/10/61	7/10/64			14/5/97	14/5/97	4/11/00	4/11/00	4/11/00	4/11/00
Islande	15/1/76	15/1/76	5/5/88		12/12/01	21/2/02			4/11/98	
Italie	18/10/61	22/10/65	5/5/88	26/5/94	21/10/91	27/1/95	9/11/95	3/11/97	3/5/96	5/7/99
Lettonie	29/5/97	31/1/02	29/5/97		29/5/97	9/12/03			29/5/07	
Liechtenstein	9/10/91									
Lituanie									8/9/97	29/6/01
Luxembourg	18/10/61	10/10/91	5/5/88		21/10/91	***			11/2/98	
Malte	26/5/88	4/10/88			21/10/91	16/2/94			27/7/05	27/5/05

Moldova									3/11/98	8/11/01
Monaco									5/10/04	
Monténégro									22/3/05**	
Norvège	18/10/61	26/10/62	10/12/93	10/12/93	21/10/91	21/10/91	23/1/04	3/5/06	7/5/01	7/5/01
Pays-Bas	18/10/61	22/4/80	14/6/90	5/8/92	21/10/91	1/6/93			23/1/04	3/5/06
Pologne	26/11/91	25/6/97			18/4/97	25/6/97	20/3/97	20/3/97	25/10/05	
Portugal	1/6/82	30/9/91			24/2/92	8/3/93			3/5/96	30/5/02
Rép. Tchèque	27/5/92*	3/11/99	27/5/92*	17/11/99	27/5/92*	17/11/99	26/2/02		4/11/00	
Roumanie	4/10/94						9/11/95	20/3/98	14/5/97	7/5/99
Royaume-Uni	18/10/61	11/7/62			21/10/91	***			7/11/97	
Saint-Marin									18/10/01	
Serbie									22/3/05**	
Slovaquie	27/5/92*	22/6/98	27/5/92*	22/6/98	27/5/92*	22/6/98	18/11/99		18/11/99	
Slovénie	11/10/97		11/10/97		11/10/97		11/10/97		11/10/97	7/5/99
Suède	18/10/61	17/12/0962	5/5/88	5/5/89	21/10/91	18/3/92	9/11/95	29/5/98	3/5/96	29/5/1998/
Suisse	6/5/76									
Turquie	18/10/61	24/11/89	5/5/98		6/10/04				6/10/04	27/6/07
Ukraine	2/5/96								7/5/99	21/12/06

*) Date de signature par la République fédérale tchèque et slovaque

**) Date de signature par l'Union d'États de Serbie-Monténégro

***) État dont la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur du Protocole

Tableau 1.2 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales par les États membres

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie	29/6/95	28/9/99	1/1/00
Allemagne	11/5/95	10/9/97	1/2/98
Andorre			
Arménie	25/7/97	20/7/98	1/11/98
Autriche	1/2/95	31/3/98	1/7/98
Azerbaïdjan		26/6/00 a	1/10/00
Belgique	31/7/01		
Bosnie-Herzégovine		24/2/00 a	1/6/00
Bulgarie	9/10/97	7/5/99	1/9/99
Chypre	1/2/95	4/6/96	1/2/98
Croatie	6/11/96	11/10/97	1/2/98
Danemark	1/2/95	22/9/97	1/2/98
Espagne	1/2/95	1/9/95	1/2/98
Estonie	2/2/95	6/1/97	1/2/98
Ex-République yougoslave de Macédoine	25/7/96	10/4/97	1/2/98
Finlande	1/2/95	3/10/97	1/2/98
France			
Géorgie	21/1/00	22/12/05	1/4/06
Grèce	22/9/97		
Hongrie	1/2/95	25/9/95	1/2/98
Irlande	1/2/95	7/5/99	1/9/99
Islande	1/2/95		
Italie	1/2/95	3/11/97	1/3/98
Lettonie	11/5/95	6/6/2005	1/10/05
Liechtenstein	1/2/95	18/11/97	1/3/98
Lituanie	1/2/95	23/3/00	1/7/00
Luxembourg	20/7/95		
Malte	11/5/95	10/2/98	1/6/98
Moldova	13/7/95	20/11/96	1/2/98
Monaco			
Monténégro		11/5/01 a	6/6/06
Norvège	1/2/95	17/3/99	1/7/99
Pays-Bas	1/2/95	16/2/05	1/6/05
Pologne	1/2/95	20/12/00	1/4/01
Portugal	1/2/95	7/5/02	1/9/02
République tchèque	28/4/95	18/12/97	1/4/98
Roumanie	1/2/95	11/5/95	1/2/98
Royaume-Uni	1/2/95	15/1/98	1/5/98
Russie	28/2/96	21/8/98	1/12/98
Saint-Marin	11/5/95	5/12/96	1/2/98
Serbie		11/5/01 a	1/9/01
Slovaquie	1/2/95	14/9/95	1/2/98
Slovénie	1/2/95	25/3/1998	1/7/98
Suède	1/2/95	9/2/00	1/6/00
Suisse	1/2/1995	21/10/98	1/2/99
Turquie			
Ukraine	15/9/95	26/1/98	1/5/98

*) Date de signature par la République fédérale tchèque et slovaque

**) Date de signature par l'Union d'États de Serbie-Monténégro

***) État dont la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur du Protocole

Tableau 1.3 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Convention européenne de sécurité sociale par les États membres

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie			
Allemagne			
Andorre			
Arménie			
Autriche	14/12/72	10/6/75	1/3/77
Azerbaïdjan			
Belgique	26/11/76	21/1/86	22/4/86
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Chypre			
Croatie			
Danemark			
Espagne	12/11/84	24/1/86	25/4/86
Estonie			
Ex-République yougoslave de Macédoine			
Finlande			
France	14/12/72		
Géorgie			
Grèce	21/4/77		
Hongrie			
Irlande	23/2/79		
Islande			
Italie	14/12/72	11/1/90	12/4/90
Lettonie			
Liechtenstein			
Lituanie			
Luxembourg	14/12/72	13/11/75	1/3/77
Malte			
Moldova	22/5/02		
Monaco			
Monténégro			
Norvège			
Pays-Bas	5/11/75	8/2/77	9/5/77
Pologne			
Portugal	24/11/77	18/3/83	19/6/83
République tchèque	21/6/02		
Roumanie			
Royaume-Uni			
Russie			
Saint-Marin			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Suède			
Suisse			
Turquie	14/12/72	2/12/76	1/3/77
Ukraine			

Tableau 1.4 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale par les États membres

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie			
Allemagne	11/12/53	24/8/56	1/9/56
Andorre			
Arménie			
Autriche			
Azerbaïdjan			
Belgique	11/12/53	24/7/56	1/8/56
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Chypre			
Croatie			
Danemark	11/12/53	30/6/54	1/7/54
Espagne	9/2/81	21/11/83	1/12/83
Estonie	1/12/99	20/7/04	1/8/04
Ex-République yougoslave de Macédoine			
Finlande			
France	11/12/53	30/10/57	1/11/57
Géorgie			
Grèce	11/12/53	23/6/60	1/7/60
Hongrie			
Irlande	11/12/53	31/3/54	1/7/54
Islande	11/12/53	4/12/64	1/1/65
Italie	11/12/53	1/7/58	1/8/58
Lettonie			
Liechtenstein			
Lituanie			
Luxembourg	11/12/53	18/11/58	1/12/58
Malte	7/5/68	6/5/69	1/6/69
Moldova			
Monaco			
Monténégro			
Norvège	11/12/53	9/9/54	1/10/54
Pays-Bas	11/12/53	20/7/55	1/8/55
Pologne			
Portugal	27/4/77	4/7/78	1/8/78
République tchèque			
Roumanie			
Royaume-Uni	11/12/53	7/9/54	1/10/54
Russie			
Saint-Marin			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Suède	11/12/53	2/9/55	1/10/55
Suisse			
Turquie	11/12/53	2/12/76	1/1/77
Ukraine			

Tableau 1.5 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur du Code européen de sécurité sociale par les États membres

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie			
Allemagne	16/4/64	27/1/71	28/1/72
Andorre			
Arménie			
Autriche	17/2/70		
Azerbaïdjan			
Belgique	13/5/64	13/8/69	14/8/70
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Chypre	15/4/92	15/4/92	16/4/93
Croatie			
Danemark	16/4/64	16/2/73	17/2/74
Espagne	12/2/93	8/3/94	9/3/95
Estonie	24/1/00	19/5/04	20/5/05
Ex-République yougoslave de Macédoine			
Finlande			
France	4/10/76	17/2/86	18/2/87
Géorgie			
Grèce	21/4/77	9/6/81	10/6/82
Hongrie			
Irlande	16/2/71	16/2/71	17/2/72
Islande			
Italie	16/4/64	20/1/77	21/1/78
Lettonie	28/11/03		
Liechtenstein			
Lituanie	15/11/05		
Luxembourg	16/4/64	3/4/68	4/4/69
Malte			
Moldova	16/9/03		
Monaco			
Monténégro			
Norvège	16/4/64	25/3/66	17/3/68
Pays-Bas	15/7/64	16/3/67	17/3/68
Pologne			
Portugal	19/11/81	15/5/84	16/5/85
République tchèque	10/2/00	8/9/00	9/9/01
Roumanie	22/5/02		
Royaume-Uni	14/3/67	12/1/68	13/1/69
Russie			
Saint-Marin			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie	20/1/03	26/2/04	27/2/05
Suède	16/4/64	25/9/65	17/3/68
Suisse	1/12/76	16/9/77	17/9/78
Turquie	13/5/64	7/3/80	8/3/81
Ukraine			

Tableau 1.6 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant par les États membres

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie	3/4/07	3/4/07	1/8/07
Allemagne	24/11/77		
Andorre			
Arménie			
Autriche			
Azerbaïdjan			
Belgique	9/2/78		
Bosnie-Herzégovine			
Bulgarie			
Chypre			
Croatie			
Danemark			
Espagne	24/11/77	6/5/80	1/5/83
Estonie			
Ex-République yougoslave de Macédoine			
Finlande			
France	29/4/82	22/9/83	1/12/83
Géorgie			
Grèce	24/11/77		
Hongrie			
Irlande			
Islande			
Italie	11/1/83	27/2/95	1/5/95
Lettonie			
Liechtenstein			
Lituanie			
Luxembourg	24/11/77		
Malte			
Moldova	11/7/02	20/6/06	1/10/06
Monaco			
Monténégro			
Norvège	3/2/89	3/2/89	1/5/89
Pays-Bas	24/11/77	1/2/83	1/5/83
Pologne			
Portugal	24/11/77	15/3/79	1/5/83
République tchèque			
Roumanie			
Royaume-Uni			
Russie			
Saint-Marin			
Serbie			
Slovaquie			
Slovénie			
Suède	24/11/77	5/6/78	1/5/83
Suisse			
Turquie	24/11/77	19/5/81	1/5/83
Ukraine	2/3/04		

Tableau 1.7 Dates de signature, ratification et entrée en vigueur de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Albanie			
Allemagne	5/11/92	16/9/98	1/1/99
Andorre			
Arménie	11/5/01	25/1/02	1/5/02
Autriche	5/11/92	28/6/01	1/10/01
Azerbaïdjan	21/12/01		
Belgique			
Bosnie-Herzégovine	7/9/05		
Bulgarie			
Chypre	12/11/92	26/8/02	1/12/02
Croatie	5/11/97	5/11/97	1/3/98
Danemark	5/11/92	8/9/00	1/1/01
Espagne	5/11/92	9/4/01	1/8/01
Estonie			
Ex-République yougoslave de Macédoine	25/7/96		
Finlande	5/11/92	9/11/94	1/3/98
France	7/5/99		
Géorgie			
Grèce			
Hongrie	5/11/92	26/4/95	1/3/98
Irlande			
Islande	7/5/99		
Italie	27/6/00		
Lettonie			
Liechtenstein	5/11/92	18/11/97	1/3/98
Lituanie			
Luxembourg	5/11/92	22/6/05	1/10/05
Malte	5/11/92		
Moldova	11/7/02		
Monaco			
Monténégro	22/3/05	15/2/06	6/6/06
Norvège	5/11/92	10/11/93	1/3/98
Pays-Bas	5/11/92	2/5/96	1/3/98
Pologne	12/5/03		
Portugal			
République tchèque	9/11/00	15/11/06	1/3/07
Roumanie	17/7/95		
Royaume-Uni	2/3/00	27/3/01	1/7/01
Russie	10/5/01		
Saint-Marin			
Serbie	22/3/05	15/2/06	1/6/06
Slovaquie	20/2/01	5/9/01	1/1/02
Slovénie	3/7/97	4/10/00	1/1/01
Suède	9/2/00	9/2/00	1/6/00
Suisse	8/10/93	23/12/97	1/4/98
Turquie			
Ukraine	2/5/96	19/9/05	1/1/06

Annexe 2

Quelques données statistiques

Tableau 2.1 Inégalité de revenus et pauvreté relative et absolue (2004, 2005)

Pays / Année	Coefficient d'inegalite Gini, World Resource Institute	Part du revenu des 10% de la population les plus pauvres, %, BM	Part du revenu des 20% de la population les plus pauvres, %, BM	Taux de risque de pauvreté, %, EUROSTAT	Taux de risque de persistance de pauvreté, %, EUROSTAT	Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (1\$ par jour), %, BM	Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (2\$ par jour), %, BM
	2004	2005	2005	2004	2001	2005	2005
Albanie	-	3,4	8,2	-	-	0,5	1,6
Allemagne	0,30	-	-	13	6	-	-
Andorre	-	-	-	-	-	-	-
Arménie	0,44	3,6	8,5	-	-	0,5	7,1
Autriche	0,31	-	-	12	7	-	-
Azerbaïdjan	0,36	3,1	7,4	-	-	0,6	9,1
Belgique	0,29	-	-	15	7	-	-
Bosnie-Herzégovine	0,26	3,9	9,5	-	-	-	-
Bulgarie	0,26	3,4	8,7	-	-	0,5	1,5
Chypre	-	-	-	-	-	-	-
Croatie	0,29	3,4	8,3	-	-	0,5	0,5
Danemark	0,25	-	-	12	6	-	-
Espagne	33	-	-	20	10	-	-
Estonie	0,38	2,5	6,7	18	-	0,5	1,9
Ex-République yougoslave de Macédoine	-	2,4	6,1	-	-	0,5	0,5
Féd. de Russie	0,49	2,4	6,1	-	-	0,5	3,1
Finlande	0,26	-	-	12	6	-	-
France	0,33	-	-	13	-	-	-
Géorgie	0,37	2,0	5,6	-	-	2,1	8,6
Grèce	0,33	-	-	20	14	-	-
Hongrie	0,24	4,0	9,5	13	-	0,5	0,5
Irlande	0,36	-	-	20	13	-	-
Islande	-	-	-	-	-	-	-
Italie	-	-	-	19	13	-	-
Lettonie	0,32	2,5	6,6	19	-	0,5	1,2
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-
Lituanie	0,32	2,7	6,8	21	-	0,5	1,8
Luxembourg	0,27	-	-	13	9	-	-
Malte	-	-	-	15	-	-	-
Moldova	0,41	3,2	7,8	-	-	0,5	4,7
Monaco	-	-	-	-	-	-	-
Norvège	0,26	-	-	-	-	-	-
Pays-Bas	0,33	-	-	11	6	-	-
Pologne	0,32	3,1	7,5	21	-	0,5	0,5
Portugal	0,36	-	-	20	15	-	-
République tchèque	0,25	-	-	-	-	-	-
Roumanie	0,31	3,3	8,1	18	-	0,5	3,0
Royaume-Uni	0,37	-	-	19	-	-	-
Saint-Marin	-	-	-	-	-	-	-
Serbie et Monténégro	0,33	3,4	8,3	-	-	-	-
Slovaquie	0,19	-	-	13	-	-	-
Slovénie	0,28	-	-	12	-	-	-
Suède	0,25	-	-	9	-	-	-
Suisse	0,33	-	-	-	-	-	-
Turquie	0,42	2,0	5,3	-	-	0,8	5,7
Ukraine	0,29	3,9	9,2	-	-	0,5	0,9

Source: Banque Mondiale, <http://econ.worldbank.org>, EUROSTAT, ec.europa.eu/eurostat, Population and Social Conditions Statistics World Resources Institute, *Earth Trends*, <http://earthtrends.wri.org>

Tableau 2.2 **Confiance dans le système politique (2004) et tendance de la confiance dans le système politique(2003-2004)**

Pays	Confiance dans le système politique, %, 2004						Tendance de la confiance, % de changement de 2003 – 2004					
	Partis politiques		Gouvernements nationaux		Parlements nationaux		Partis politiques		Gouvernements nationaux		Parlements nationaux	
	Confiance	Défiance	Confiance	Défiance	Confiance	Défiance	Confiance	variation %	Confiance	variation %	Confiance	Variation %
Allemagne	11	81	23	68	29	60	11	-1	23	-1	29	-2
Autriche	19	71	39	50	41	45	19	0	39	-1	41	-2
Belgique	20	73	34	57	38	53	20	-2	34	-4	38	-2
Bulgarie	6	84	19	72	13	78	6	-3	19	-9	13	-3
Chypre	31	63	75	21	74	21	31	+4	75	+4	74	+1
Croatie	17	71	58	36	56	37	17	+1	58	+4	56	+2
Danemark	32	57	44	50	63	31	32	-7	44	-9	63	-5
Espagne	27	65	42	52	42	49	27	+4	40	0	42	+1
Estonie	15	69	45	44	35	54	15	+1	45	-5	35	-1
Finlande	21	72	59	36	58	36	21	+2	59	+10	58	+6
France	13	79	29	63	35	53	13	+1	29	-1	35	+2
Grèce	15	69	45	44	35	54	28	+8	55	+8	63	+9
Hongrie	13	75	31	58	29	61	13	-2	31	-7	29	-7
Irlande	23	64	39	51	40	48	23	+1	39	+8	40	+6
Italie	13	78	26	63	32	53	13	+2	26	-1	32	-1
Lettonie	9	82	28	63	20	70	9	-3	28	-18	20	-10
Lituanie	9	74	31	59	19	70	9	-1	31	0	19	-4
Luxembourg	31	54	61	29	56	28	31	+5	61	+1	56	+3
Malte	33	46	49	39	47	36	33	+4	49	-3	47	+3
Pays-Bas	27	64	39	56	43	49	27	+1	39	+2	43	+2
Pologne	3	86	7	85	8	85	3	-5	7	-7	8	-5
Portugal	16	79	34	62	37	57	16	-1	34	-5	37	-9
République tchèque	10	79	25	64	18	72	10	-3	25	-5	18	-2
Roumanie	14	71	36	54	30	60	14	-3	36	-2	30	-3
Royaume-Uni	10	78	19	69	25	61	10	-2	19	-5	25	-2
Slovaquie	8	83	17	75	19	70	8	-4	17	0	19	-1
Slovénie	16	77	27	66	25	69	16	-3	27	-6	25	-6
Suède	21	74	48	47	58	37	21	+3	48	+6	58	+5
Turquie	20	69	72	24	72	23	20	+3	72	+9	72	+6

Source: Eurobaromètre 61, *Rapport complet, Printemps 2004*, European Opinion Research Group EEIG, 2004

Tableau 2.3 Confiance dans les médias (2004) et tendance de la confiance dans les médias (2003-2004)

Pays	Confiance dans les médias, %, 2004						Tendance de la confiance, % de changement de 2003 – 2004					
	Presse		Radio		Télévision		Presse		Radio		Télévision	
	Confiance	Défaillance	Confiance	Défaillance	Confiance	Défaillance	Confiance	variation %	Confiance	variation %	Confiance	Variation %
Allemagne	44	49	63	29	59	34	44	-1	63	+3	59	-1
Autriche	49	43	59	34	60	34	49	+1	59	-7	60	-7
Belgique	59	37	69	27	65	31	59	+3	69	+1	65	+2
Bulgarie	35	52	51	37	70	27	35	-4	51	-3	70	-3
Chypre	53	39	64	33	66	33	53	+6	64	+3	66	+3
Croatie	40	53	50	42	56	41	44	-1	54	-1	57	-2
Danemark	51	43	74	20	65	30	51	-2	74	-2	65	-5
Espagne	61	34	67	28	52	44	61	+3	67	+2	52	+6
Estonie	52	42	75	20	75	20	52	+4	75	-2	75	-6
Finlande	56	41	80	16	72	25	56	+4	80	+3	72	+1
France	60	36	67	28	48	48	60	+2	67	+1	48	-1
Grèce	46	51	57	39	51	48	46	-2	57	+2	51	+3
Hongrie	27	64	42	47	44	50	27	-6	42	-11	44	-14
Irlande	47	45	75	20	74	21	47	-2	75	-1	74	+2
Italie	44	47	55	31	37	54	44	+3	55	+2	37	-2
Lettonie	52	42	67	25	68	28	52	-10	67	-7	68	-13
Lituanie	55	35	65	23	68	26	55	-17	65	-14	68	-16
Luxembourg	56	37	62	31	60	34	56	+2	62	+3	60	+2
Malte	38	42	51	32	54	32	38	+5	51	+1	54	-3
Pays-Bas	58	34	68	23	67	28	58	+3	68	0	67	0
Pologne	50	40	59	31	54	36	50	-4	59	-6	54	-6
Portugal	53	36	64	27	66	29	53	+2	64	-1	66	+1
République tchèque	59	30	67	21	65	27	59	-2	67	-2	65	-5
Roumanie	57	31	69	22	73	21	57	+1	69	+4	73	+2
Royaume-Uni	20	73	59	29	54	37	20	+3	59	-1	54	0
Slovaquie	57	34	71	20	68	26	57	-2	71	-4	68	-3
Slovénie	54	41	64	31	62	32	54	+3	64	-2	62	-4
Suède	38	59	76	20	64	32	38	+4	76	+3	64	0
Turquie	34	61	43	50	48	50	34	+2	43	+4	48	-1

Source: Eurobaromètre 61, Rapport complet, Printemps 2004, European Opinion Research Group EEIG, 2004

Tableau 2.4 **Confiance en une série d'institutions sociales et politiques (2004)**

Pays	La justice / Système juridique du pays		La police		L'Armée		Les institutions religieuses		Les Syndicats		Les grandes entreprises		Les organisations bénévoles et caritatives	
	Con fian ce	Défi ance	Confi ance	Défi ance	Confi ance	Défi ance	Confi ance	Défi ance	Confi ance	Défi ance	Confi ance	Défi ance	Con fian ce	Défi ance
Allemagne	56	36	75	20	61	25	37	46	28	58	21	66	51	32
Autriche	68	23	76	19	62	27	43	47	38	48	34	53	57	30
Belgique	30	65	52	44	52	35	33	54	43	46	37	52	64	29
Bulgarie	18	67	45	45	58	27	36	42	11	66	16	58	30	40
Chypre	66	26	58	37	83	15	65	31	37	51	29	59	61	34
Croatie	42	50	51	42	71	20	57	33	23	52	25	53	51	30
Danemark	76	19	86	12	67	20	74	16	51	36	47	39	63	27
Espagne	47	48	59	37	55	38	35	58	37	53	36	54	65	26
Estonie	41	46	47	44	64	20	37	35	39	32	32	44	48	22
Finlande	69	27	88	11	89	8	71	22	53	37	33	59	56	37
France	42	53	55	41	58	33	33	52	34	53	29	61	68	24
Grèce	73	24	72	26	84	14	61	36	50	44	27	66	64	31
Hongrie	47	42	54	38	52	33	39	45	16	61	21	62	50	34
Irlande	50	41	62	31	76	13	38	49	48	31	34	48	64	22
Italie	46	44	71	22	73	18	55	33	35	52	24	61	61	26
Lettonie	29	56	34	56	47	33	44	41	21	40	32	51	44	30
Lituanie	27	59	31	59	54	24	46	36	25	35	25	49	44	26
Luxembourg	57	33	65	30	65	25	37	52	47	43	38	49	62	26
Malte	46	41	70	19	73	13	74	17	36	38	45	30	87	7
Pays-Bas	49	44	58	37	53	32	37	47	54	32	30	58	60	29
Pologne	21	69	43	48	63	23	51	37	21	54	20	59	55	28
Portugal	36	57	59	36	70	20	63	31	40	50	39	51	68	23
Rép. tchèque	29	55	35	53	48	31	27	48	26	44	23	50	45	30
Roumanie	29	61	40	53	77	16	84	12	26	49	33	44	39	31
Royaume-Uni	37	50	55	35	67	20	37	45	34	42	20	65	65	22
Slovaquie	16	75	32	56	63	22	44	42	27	51	25	54	52	30
Slovénie	30	63	37	55	43	46	29	62	34	56	36	55	39	53
Suède	57	38	70	28	51	40	21	73	49	44	26	68	46	47
Turquie	68	29	69	29	86	12	65	30	24	52	28	53	58	30

Source: Eurobaromètre 61, *Rapport complet, Printemps 2004*, European Opinion Research Group EEIG, 2004

Tableau 2.5 % de la population percevant que la discrimination est répandue dans leur société

	Origine ethnique	Orientation sexuelle	Sexe	Âge	Invalidité	Religion ou conviction
Allemagne	10	6	3	9	8	6
Autriche	14	9	7	11	10	10
Belgique	30	11	6	9	13	19
Bulgarie	16	5	5	16	15	6
Chypre	24	42	12	16	15	15
Danemark	25	4	3	8	4	16
Espagne	18	8	11	9	10	5
Estonie	7	4	3	9	9	2
Finlande	12	7	2	6	6	2
France	35	14	10	12	20	19
Grèce	28	24	13	16	17	16
Hongrie	21	9	9	21	16	3
Irlande	13	6	4	6	7	4
Italie	22	18	10	9	15	13
Lettonie	5	7	2	12	11	1
Lituanie	4	12	7	15	14	3
Luxembourg	13	10	8	8	10	9
Malte	25	17	11	10	9	12
Pays-Bas	26	8	3	9	10	13
Pologne	6	24	5	10	15	8
Portugal	16	21	11	11	16	8
Rép. tchèque	13	7	10	22	15	2
Roumanie	8	19	6	11	12	5
Royaume-Uni	20	10	7	12	10	16
Slovaquie	10	7	6	15	10	2
Slovénie	10	13	6	6	8	9
Suède	17	12	6	5	11	11

Source: Eurobaromètre spécial 263, *La discrimination dans l'Union européenne*, European Opinion Research Group EEIG, 2006

Tableau 2.6 Participation des citoyens aux élections législatives nationales

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Allemagne	79	-	-	-	82,2	-	-	-	79,1	-	-	77,7
Autriche	82,5	86	-	-	-	80,4	-	-	84,3	-	-	-
Belgique	-	91,1	-	-	-	90,6	-	-	-	94	-	-
Bulgarie	75,2	-	-	58,9	-	-	-	66,6	-	-	-	55,8
Chypre	-	-	90,1	-	-	-	-	91,8	-	-	-	-
Croatie	-	68,8	-	-	-	-	76,5	-	-	61,7	-	-
Danemark	84,3	-	-	-	85,9	-	-	87,1	-	-	-	84,5
Espagne	-	-	78,1	-	-	-	68,7	-	-	-	75,7	-
Estonie	-	68,9	-	-	-	57,4	-	-	-	57,9	-	-
Finlande	-	68,6	-	-	-	65,3	-	-	-	66,7	-	-
France	-	-	-	68	-	-	-	-	60,3	-	-	-
Grèce	-	-	76,3	-	-	-	75	-	-	-	76,6	-
Hongrie	68,9	-	-	-	56,7	-	-	-	73,5	-	-	-
Irlande	-	-	-	66,1	-	-	-	-	62,6	-	-	-
Islande	-	87,4	-	-	-	84,1	-	-	-	87,7	-	-
Italie	86,1	-	82,9	-	-	-	-	81,4	-	-	-	-
Lettonie	-	71,9	-	-	71,9	-	-	-	71,2	-	-	-
Lituanie	-	-	52,9	-	-	-	58,2	-	-	-	46,1	-
Luxembourg	88,3	-	-	-	-	86,5	-	-	-	-	91,7	-
Malte	-	-	97,2	-	95,4	-	-	-	-	95,7	-	-
Norvège	-	-	-	78	-	-	-	75	-	-	-	77,4
Pays-Bas	78,7	-	-	-	73,2	-	-	-	79,1	80	-	-
Pologne	-	-	-	47,9	-	-	-	46,2	-	-	-	40,6
Portugal	-	66,3	-	-	-	61	-	-	62,8	-	-	64,3
République tchèque	-	-	76,3	-	74	-	-	-	57,9	-	-	-
Roumanie	-	-	76	-	-	-	65,3	-	-	-	58,5	-
Royaume-Uni	-	-	-	71,5	-	-	-	59,4	-	-	-	61,4
Slovaquie	75,4	-	-	-	84,2	-	-	-	70,1	-	-	-
Slovénie	-	-	73,7	-	-	-	70,4	-	-	-	60,6	-
Suède	88,1	-	-	-	81,4	-	-	-	80,1	-	-	-
Suisse	-	42,2	-	-	-	43,2	-	-	-	45,4	-	-
Turquie	-	85,2	-	-	-	87,1	-	-	76,9	-	-	-

Note: en Belgique, Luxembourg et Grèce, le vote est obligatoire. En Italie, le vote est une obligation civique (pas de sanction)

Source: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat, Statistiques générales et régionales, SDI GG1210

Annexe 3 Exemples d'indicateurs de cohésion sociale au niveau local

Indicateurs de bien-être dans une ville d'Europe orientale⁴¹

Accès aux moyens d'existence	Cadre et espaces de vie	Gouvernance	Relations humaines	Équilibre personnel et social	Sentiment	Participation
<u>Emploi</u>	<u>Conciliation de la sécurité et du respect des droits</u>	<u>Relations institutions/ citoyens,</u>	<u>Respect/ Reconnaissance</u>	<u>Vie familiale</u>	<u>Confiance</u>	<u>Sens civique</u>
<u>Pouvoir d'achat</u>	<u>Gestions des domaines publics / biens publics</u>	<u>Connaissance et respect des droits sociaux/ non-discrimination</u>	<u>Solidarité/ Assistance mutuelle</u>	<u>Gestion du temps/Absence de stress</u>	<u>Paix/Crainte</u>	<u>Capacité à s'engager/ d'apprentissage mutuel</u>
<u>Logement</u>	<u>Environnement Pollution/transport</u>	<u>Soutien et dispositions institutionnelles</u>	<u>Non-isolement/ Intérêt porté aux autres</u>	<u>Développement personnel/Projet de vie</u>	<u>Reconnaissance</u>	<u>Engagement/vie politique</u>
<u>Santé/sécurité sociale</u>	<u>Etat mental</u>	<u>Stabilité institutionnelle/ prééminence du droit</u>	<u>Empathie</u>	<u>Égalité des chances et équité sociale</u>	<u>Perception du bien-être</u>	<u>Responsabilités</u>
<u>Alimentation</u>		<u>Dialogue civique/consultation lors des décisions</u>	<u>Acceptation de la diversité</u>	<u>Confidentialité</u>		<u>Respect de la propriété publique et des biens publics</u>
<u>Education et formation</u>		<u>Partenariat plutôt que patronage</u>		<u>Intégration</u>		
<u>Culture/Loisirs</u>						
<u>Information</u>						
<u>Services sociaux</u>						

⁴¹ Cette liste est le résultat d'un récent exercice mené par la Direction générale de la cohésion sociale.