



Commission  
européenne



Examens par les pairs  
en matière de protection  
sociale et d'inclusion  
sociale  
2015-2016

# Équipes sociales communautaires contre la **pauvreté**

**RÉSUMÉ**

Pays-Bas, 19-20 janvier 2016

**COMMISSION EUROPÉENNE**

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
Direction C — Affaires sociales  
Unité C.1. — Stratégie d'investissement social

*Commission européenne  
B-1049 Bruxelles*

**Examen par les pairs en matière de  
protection sociale et d'inclusion sociale**

**Équipes sociales  
communautaires contre la  
pauvreté**

**Pays-Bas, 19-20 janvier 2016**

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par:



© Illustration: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>

© Union européenne, 2016  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

#### **MENTIONS LÉGALES:**

Le présent document a été préparé pour la Commission européenne, toutefois, il reflète uniquement l'opinion de ses auteurs, et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur internet via le serveur Europa (<http://www.europa.eu>).

© Union européenne, 2016  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Le présent examen par les pairs a été organisé à La Haye (Pays-Bas) les 19 et 20 janvier 2016 par le ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'emploi. Il a rassemblé autour du pays hôte des représentants de dix pays pairs (Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque et Roumanie) et de deux parties prenantes (Réseau social européen et Réseau européen anti-pauvreté). Des représentants de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne (DG EMPL) participaient également à la réunion.

## 1. Les mesures examinées

Si les Pays-Bas se caractérisent, par rapport à d'autres États membres de l'UE, par des taux de pauvreté et d'exclusion sociale relativement faibles, le pays n'en connaît pas moins aussi une montée de la pauvreté. Plus de 10 % de ses 7 millions de ménages environ sont aujourd'hui menacés de pauvreté et les segments de la population touchés par le phénomène tendent à s'élargir.

Le gouvernement néerlandais a déclaré son objectif de **passer d'un État-providence à une «société participante»** fondée sur l'autonomie et le réseautage des citoyens. L'administration centrale consacre depuis 2013 **un financement supplémentaire (100 millions d'euros par an à l'heure actuelle)** à la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et l'endettement. Étant donné que **d'importants volets du système de sécurité sociale ont été transférés vers les municipalités**, celles-ci sont les destinataires de 90 % de ce financement. Chaque municipalité reçoit un financement de l'aide sociale calculé selon une estimation du nombre d'usagers locaux attendus. Lorsqu'une municipalité dépasse ce budget, il lui incombe de combler la différence. Si par contre elle ne dépense pas l'intégralité du montant, elle peut conserver le solde et l'affecter à des fins locales déterminées.

L'une des raisons de déléguer ces compétences au niveau local est une volonté de plus grande proximité par rapport aux usagers. Mais il existe également une motivation financière: les gains en efficacité attendus du transfert font que **le budget a été réduit en moyenne de 30 %**.

**Les municipalités sont censées opter pour une approche intégrée des services sociaux tout en proposant des solutions adaptées à chaque cas individuel.** Les administrations locales ont donc été appelées à assumer toute une série de responsabilités nouvelles et onéreuses, mais elles bénéficient également d'une certaine liberté pour concevoir les services en tenant compte des situations locales.

Bon nombre de municipalités ont réagi en créant des **équipes sociales communautaires** regroupant généralement un large éventail de spécialistes. Elles fonctionnent au niveau de la communauté pour offrir et coordonner des services aux personnes nécessitant une aide. Tant le secteur public que le secteur privé (organisations de la société civile notamment) peuvent être impliqués.

Il n'existe **pas de modèle unique** pour les équipes sociales communautaires, lesquelles peuvent être structurées de manières diverses et évoluer au fil du temps. Certaines municipalités néerlandaises travaillent même avec plusieurs équipes de ce type dont les points focaux respectifs correspondent à des situations locales. Une équipe sociale communautaire peut être implantée dans un bâtiment particulier ou disséminée en plusieurs lieux – écoles, refuges, hôpitaux, clubs sportifs ou parcs notamment – où les membres de l'équipe peuvent aller vers les gens et être approchés par eux. Ainsi par exemple, un directeur d'école ou un agent de la police locale peut conseiller à quelqu'un de prendre contact avec une équipe sociale communautaire, ou à une équipe de se rendre au domicile de quelqu'un. Dans un cas comme dans l'autre, le but est de proposer un premier point d'entrée (ou «guichet») unique pour que les personnes concernées n'aient pas à démarcher plusieurs institutions.

Une étude réalisée en 2015 sur la base de réponses en provenance de 234 des 394 municipalités du pays établit que 87 % d'entre elles se sont dotées d'une équipe sociale communautaire au moins. Entre 60 et 70 % des demandes d'aide adressées à ces équipes sont de nature financière. Si les équipes comprennent le plus souvent des spécialistes en travail social, en assistance sociale et en invalidités, elle comptent fréquemment aussi des infirmières de district, des membres de services de santé mentale et des éducateurs ainsi que des spécialistes de l'enfance et de la famille, du logement protégé, du travail social en milieu scolaire et de la remédiation de dette. Toujours selon l'étude, les services sociaux publics continuent de jouer un rôle important, mais leur participation aux équipes sociale communautaires a fortement diminué: alors qu'ils étaient présents dans 54 % d'entre elles en 2014, ce chiffre ne dépassait plus 37 % en 2015.

## 2. Principales questions examinées durant la réunion

Les organisateurs néerlandais de l'examen l'ont articulé autour d'un thème central qui était une question, à savoir «comment améliorer la capacité des équipes sociales communautaires pour donner aux gens les moyens de sortir de la pauvreté, et stimuler l'inclusion sociale?». Étant donné toutefois la diversité des formes que peut revêtir la pauvreté et la diversité des régimes de sécurité sociale en place au sein de l'UE, ils n'ambitionnaient pas à ce que l'examen aboutisse à la formulation d'une réponse unique et parfaite d'application universelle, mais plutôt à une réflexion commune sur les approches intégrées existantes ou possibles de la lutte contre la pauvreté, afin que les participants repartent enrichis de nouvelles idées et de bonnes pratiques ainsi que d'expériences, d'outils et de suggestions utiles.

Les organisateurs ont également indiqué leur souhait que l'examen par les pairs contribue à des politiques de lutte contre la pauvreté intégrées à l'échelon local, national et européen, et qu'il impulse davantage de partage des connaissances et de réalisations concrètes. L'action anti-pauvreté et l'échange de bonnes pratiques seront des priorités de la présidence néerlandaise de l'UE durant le premier semestre de 2016 (*voir le dernier point sous «Principaux enseignements» ci-après*).

Les participants à la réunion ont assisté à des exposés concernant la politique des Pays-Bas et le contexte européen de manière plus générale, ainsi qu'à la présentation de deux exemples concrets pour illustrer le travail des équipes sociales communautaires (municipalités de Leeuwarden et Zaanstad). Les pays pairs ont décrit leurs pratiques et contextes respectifs, que les parties prenantes européennes ont complété de leurs propres contributions. Les discussions ont mis en évidence un certain nombre de problématiques communes – telles que les contraintes financières actuelles, la place importante désormais réservée à l'activation des allocataires sociaux sur le marché du travail et, dans certains cas, la difficulté de concilier une action qui soit localement voire individuellement adaptée et le processus systématique de fixation des politiques au plan national. Les participants se sont également penchés sur la mesure dans laquelle le travail social constitue en soi une compétence spécialisée requérant des travailleurs sociaux professionnellement qualifiés.

## 3. Principaux enseignements

- **Les équipes sociales communautaires peuvent être un instrument économique, efficace et durable** pour lutter contre la pauvreté et certains problèmes connexes. Les atouts de ces équipes sont notamment **leur flexibilité, leur rapport coût-efficacité potentiel et leur accessibilité via un guichet unique**. Leur hiérarchie plutôt horizontale contribue à leur flexibilité. Elle se caractérise par un point d'entrée unique. Les besoins font l'objet d'une évaluation immédiate, sans que les demandeurs doivent attendre. Les équipes sont basées dans des quartiers résidentiels locaux, ce qui facilite la prise de contact.

- Des solutions doivent être recherchées en **coconception avec les usagers** plutôt qu'en adoptant une approche descendante.
- **Les équipes sociales communautaires doivent être bien ancrées dans la communauté locale**, ce qui implique la participation de toutes les parties prenantes concernées et en particulier des ONG, des employeurs et des personnes démunies elles-mêmes.
- Un **cadre juridique pour les équipes sociales communautaires** devrait définir un **contexte commun** tout en laissant une **marge suffisante pour permettre une adaptation aux situations et aux besoins locaux**.
- Une **stratégie anti-pauvreté cohérente** devrait inclure une définition de la pauvreté qui irait au-delà du seul revenu. La collecte systématique d'informations fiables est également importante. Il est fréquent que des politiques «indirectes» de lutte contre la pauvreté aient davantage d'impact que des politiques «directes» (ciblées). Une «évaluation d'impact social» peut aider à éviter des effets pervers ou inattendus et à renforcer l'efficacité des initiatives.
- **Une approche intégrée du travail social** requiert des **équipes interdisciplinaires composées de professionnels hautement motivés et compétents**. Des travailleurs sociaux généralistes, ayant une perspective globale et des compétences juridiques (*front office*), pourraient étayer la coordination et le développement de réseaux au niveau local. Les compétences spécialisées des travailleurs sociaux (notamment leur maîtrise des méthodes adéquates) demeurent essentielle. Une approche de l'intervention sociale fondée sur une méthodologie mixte s'impose, compte tenu de la diversité des usagers potentiels.
- **Le transfert des responsabilités vers l'échelon local s'accompagne d'un double défi: l'insuffisance de ressources** pour assumer les responsabilités ainsi déléguées, et le risque de voir une **inégalité entre les différentes municipalités conduire à une inégalité de traitement** liée au lieu de résidence et, partant, à une migration des soins. Il convient d'instaurer une **gouvernance à niveaux multiples** entre l'échelon local, intermédiaire, national et européen, de même qu'une **coopération/des partenariats horizontaux** entre différents acteurs (publics, privés à but lucratif et ONG) et différents domaines (départements).
- L'approche fondée sur **«l'inclusion active»** est le meilleur modèle en matière de politique d'activation. Elle combine une aide au revenu adéquate, des marchés du travail inclusifs et un accès à des services de qualité. La recommandation [2008/867/CE](#) du 3 octobre 2008 de la Commission européenne relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail offre une illustration de cette approche.
- Si les usagers de services sociaux sont tenus ou encouragés d'effectuer du **travail non rémunéré** «au service de la société», il faudrait que ce travail contribue à leur propre développement – autrement dit qu'il s'agisse d'emplois valorisants assortis d'une formation. Il existe toutefois un risque de voir le travail non rémunéré réduire le nombre d'emplois ouverts à travailleurs peu qualifiés et/ou évincer le véritable travail bénévole.
- **Une autonomisation** des usagers est essentielle, mais la responsabilité ne peut en incomber aux seuls intéressés. Il s'agit d'un processus qui requiert une sensibilisation, une formation et l'acquisition de nouvelles aptitudes, ainsi que les ressources et la mobilisation de différents professionnels et réseaux. Des instruments qualitatifs pourraient mesurer les avancées sur la voie l'autonomisation.

- **Une coordination permanente de la politique et de la pratique** s'avère indispensable – ce qui exige un effort majeur de la part des politiciens, des fonctionnaires, des acteurs privés et des communautés locales. Une coopération avec des ONG est importante en raison de leur précieux apport en termes de connaissances spécialisées.
- Il est essentiel de **réitérer et de consolider les droits sociaux** car ils constituent le cadre juridique permettant de participer pleinement à la société.
- Compter sur les réseaux des usagers eux-mêmes ne constitue pas une option viable. **«Les gens pauvres ont de pauvres réseaux»**.
- Les personnes qui vivent dans la pauvreté ont besoin à la fois d'un **soutien instrumental** (emploi, éducation, logement, revenu) et d'un **soutien d'expression** (soutien émotionnel et intégration dans de nouveaux réseaux, par exemple).
- **Une place plus importante devrait être réservée aux éléments factuels** concernant l'élaboration des politiques, la prestation des services et leur évaluation, afin de déterminer les approches les plus efficaces et les plus efficaces, et en étendre l'application. Il conviendrait de procéder à des **évaluations systématiques des équipes sociales communautaires** avec comparaisons au fil du temps: ces équipes ont-elles atteint leurs objectifs? Quel est le degré de satisfaction des usagers vis-à-vis du service? Et dans quelle mesure les équipes sociales communautaires sont-elles parvenues à répondre aux besoins des usagers?
- Plus de 120 millions de personnes vivant dans l'**UE** sont actuellement menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Conformément au principe de subsidiarité, la réduction de la pauvreté devrait rester une compétence des États membres. Il conviendrait cependant de réformer et de redynamiser la **Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale**. La mise en œuvre de documents pertinents en matière de politique européenne (recommandation relative à l'inclusion active, recommandation «Investir dans l'enfance» et «paquet investissements sociaux» notamment) devrait être suivie de près. Le **Pilier des droits sociaux** en cours d'élaboration au niveau de l'UE devrait prévoir des dispositions axées sur la lutte contre la pauvreté et la promotion de la participation sociale.
- La **Commission européenne** lance des **appels à projets visant à stimuler l'innovation dans la prestation de services intégrés**. Elle a également publié un **appel d'offres portant sur une vaste étude couvrant dix pays au moins** en vue d'évaluer les réformes destinées à intégrer la fourniture de services sociaux pour les bénéficiaires d'un revenu minimum. Cette étude, dont les résultats sont attendus fin 2017, étayera la préparation de **pistes de réforme** à l'intention des États membres. Une **recommandation relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail**, proposée par la Commission, a été adoptée le 7 décembre 2015 par le Conseil EPSCO, qui réunit les ministres en charge de l'emploi, des affaires sociales, de la santé et de la politique des consommateurs de tous les États membres de l'UE. Cette recommandation promeut également une approche intégrée et un seul point de contact avec les chômeurs (un **guichet unique**).
- La **présidence néerlandaise de l'UE** durant le premier semestre de 2016 offrira plusieurs occasions d'aborder les questions de pauvreté. La lutte contre ce phénomène fera partie en effet des priorités de cette présidence, résolue à stimuler **l'échange de bonnes pratiques en matière de réduction de la pauvreté** et à poursuivre la participation des organismes publics et des organisations de la société civile à son action. Les Pays-Bas accueilleront en 2016 la conférence annuelle du Réseau social européen. La présidence



néerlandaise s'efforcera également d'obtenir du Conseil européen des conclusions sur une approche intégrée. Celles-ci seront préparées dans le cadre du Comité de la protection sociale et l'objectif est leur adoption par le Conseil EPSCO en juin 2016.

#### **4. Contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020 et au «paquet investissements sociaux»**

L'UE fixe dans sa stratégie Europe 2020 des objectifs en vue d'une **croissance durable et inclusive**. Ces objectifs sont notamment de **réduire de 20 millions au moins le nombre de personnes menacées par la pauvreté** et d'**amener à 75 % le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans**. À mi-parcours du délai fixé pour la réalisation de la Stratégie, les participants à l'examen par les pairs ont appris des représentants de la Commission que **l'Europe s'éloigne en réalité de ces objectifs**. On compte en effet dans l'UE quatre millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de plus qu'au démarrage de la Stratégie avec un accroissement particulièrement marqué de la pauvreté infantile et du dénuement matériel extrême.

**L'inclusion active** est un moyen majeur d'inverser cette tendance. Le **«paquet investissements sociaux»** et d'autres initiatives prises par la Commission ces dernières années insistent sans relâche sur l'importance d'une inclusion active des personnes actuellement exclues du marché du travail et de la société. Les trois piliers de l'inclusion active sont **des politiques actives du marché du travail, un revenu minimum adéquat** et **l'accès à des services de qualité**. La politique néerlandaise visée par le présent examen par les pairs prend en compte ces trois piliers qui se renforcent mutuellement. Les équipes sociales communautaires sont une illustration par excellence d'un accès à des services sociaux de qualité. Tous les éléments factuels confirment que l'efficacité et le rapport coût-efficacité des services s'améliorent lorsque les dits services sont prestés **de façon intégrée**, et qu'ils constituent un bon investissement à long terme dans le bien-être social, la croissance et l'emploi.

L'examen par les pairs a montré que la prestation de services en partenariat auprès de personnes ayant des besoins divers en termes de santé, d'éducation, de logement, de soins, de finances et d'emploi, permet d'offrir des approches individualisées et de meilleurs résultats.

