

ANALYSE

Pour un traitement européen de la question des sans-abri

Les sans-abri sont depuis le milieu des années 1980 très visibles dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Ce problème ancien a pris une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans-abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'Homme.

Si ce phénomène se présente sous des formes variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales, mais également les États. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

La question des sans-abri est incidemment abordée dans les débats communautaires au travers de la problématique du logement. Elle relève des avancées relatives à la dimension sociale de la construction européenne, et s'inscrit dans le cadre des initiatives et programmes européens en matière de lutte contre l'exclusion¹.

On montrera ici combien la question des sans-abri, appréciée à l'aune du traitement historique du vagabondage, est devenue une problématique à dimension éminemment européenne en raison d'une mobilité considérablement facilitée. Dans un espace ouvert sans frontières, les sans-abri d'origine communautaire et extracommunautaire peuvent se déplacer d'un pays à l'autre, d'une ville européenne à une autre. On présentera ensuite ce qu'il en est de la prise en compte progressive de cette question à l'échelle de l'Union, pour ce qui concerne d'abord l'harmonisation en cours des définitions et des statistiques.

De la fragile coopération locale à l'affirmation des États : bref retour sur l'histoire des interventions publiques vis-à-vis des sans-abri

Face à la présence de sans-abri dans l'espace public, l'alternative est simple. Il faut accueillir (à tout le moins tolérer) ou exclure (c'est-à-dire enfermer ou bien repousser ailleurs).

Vagabondage et mendicité font l'objet d'interventions publiques depuis très longtemps². À partir du milieu du XIV^e siècle, le contrôle de la population errante devient la grande affaire d'ordre des États monarchiques européens. Avec le contrôle de ceux qui échappent aux communautés et aux solidarités locales, l'État expérimente lois et incriminations, s'affirmant de la sorte contre les pouvoirs municipaux. Depuis lors, les possibilités de communication et les vitesses de déplacement ont considérablement augmenté. C'est maintenant à l'échelle

¹ Sur ces différents points d'entrée européens pour la question des sans-abri, voir l'avis du Comité des régions de l'Union européenne sur « la question des sans-abri et du logement » (3 juin 1999).

² Voir l'ouvrage classique de Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1978.

européenne que le problème se pose – ne serait-ce qu'en termes de migrations – et qu'il pourrait être appelé à être traité. Pour étayer un tel argument, on s'inspirera de la manière dont le sociologue néerlandais Abram de Swaan analyse l'évolution de la prise en charge des vagabonds et des mendiants, parallèlement à la montée en puissance des États centraux³.

Au Moyen Âge les communes n'avaient que deux possibilités : accueillir les pauvres qui se présentaient à leurs portes ou les renvoyer. Si une communauté, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'ouvrir ses portes, elle n'avait aucun moyen de savoir si les autres collectivités allaient faire de même ou si, au contraire, elles n'allaient pas profiter de cette offre d'accueil pour se décharger de leurs propres pauvres et renvoyer tous les errants. L'équilibre et la coordination du système de secours aux indigents et/ou de coercition des vagabonds, organisé au niveau local, étaient recherchés au niveau régional. Mais rien ne pouvait contraindre une autorité locale à agir dans un sens ou un autre.

Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, l'État, partout en Europe, est intervenu pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants. La première tentative d'un équilibre territorial plus large fut le « grand renfermement » du XVII^e siècle⁴. Des bâtiments, les hôpitaux généraux, étaient édifiés ou transformés pour y enfermer les pauvres afin de mettre fin au vagabondage. Au même moment naissait l'idée des ateliers de charité. Les pauvres n'étaient plus simplement enfermés pour être entretenus ou punis. Ils se voyaient proposer une tâche qui devait les convertir, les punir, les guérir ou les rééduquer. Le principe était d'employer les pauvres valides dans un système de secours autofinancé.

Cette idée de créer une certaine autarcie de l'assistance donna l'illusion d'une issue au dilemme entre accueil et renvoi qui accablait le système de collectivités autonomes. Mais les ateliers avaient peine à s'autofinancer et ils étaient critiqués par les entreprises voisines qui y voyaient une concurrence déloyale. Le pouvoir central joua alors un rôle décisif en soutenant les villes et en apportant financements et/ou commandes à des ateliers ou à des hôpitaux. La participation de l'État dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie communale s'est effacée devant l'émergence d'un État central de plus en plus puissant pour gouverner les communautés de son territoire.

L'histoire de la prise en charge du vagabondage éclaire les phénomènes actuels. La leçon de cette rapide reprise, c'est que des communautés autonomes se révèlent incapables d'action collective pour gérer le vagabondage sans autorité centrale régulatrice. Les interventions de l'État ont pour objet, dans ce cadre, d'organiser la surveillance des déplacements et la coopération entre les villes.

Passée du local paroissial au national étatique, la gestion de la question des sans-abri ne saurait que muter encore avec l'ouverture et l'élargissement progressifs des frontières européennes. Désormais les sans-abri peuvent, plus ou moins aisément, aller d'un pays à l'autre, en fonction de préférences personnelles, du niveau d'offre collective d'un territoire, de l'accent mis sur la répression ou l'accueil par les municipalités⁵. C'est bien leur mobilité rendue plus aisée, davantage encore que leurs comportements jugés déviants, qui crée maintenant un problème d'action publique pouvant justifier une intervention plus dense de niveau communautaire.

De même qu'après la Renaissance il a semblé naturellement plus opportun et plus efficace de traiter le vagabondage à l'échelle nationale, il se pourrait qu'il apparaisse aujourd'hui plus judicieux d'aborder la question des sans-abri à l'échelle d'une Union qui voit se déplacer sur ses territoires des sans-abri issus de tous ses États membres mais aussi du monde entier. Si l'on s'en tient aux seuls sans domicile francophones présents en France qui ont pu être enquêtés par l'INSEE en janvier 2001, la part des étrangers est de 29 %, soit une proportion quatre fois plus élevée que dans l'ensemble de la population française⁶. Le Samu social de Paris accueille, pour sa part, des sans-abri étrangers pour moitié⁷. Dans les autres pays de l'Union les proportions avancées sont similaires, et parfois plus importantes. Ainsi, par exemple, il était estimé en 2002 que les deux tiers des sans-abri en Grèce étaient étrangers⁸.

En tout état de cause, la question de la coordination européenne des politiques de prise en charge des sans-abri, parallèlement à celles d'asile et d'immigration, devient cruciale pour les villes, bien plus probablement que celle de

³ Abram de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1988, trad. 1995. Sur les suites de ces analyses « transnationales », voir Abram de Swaan, *Social Policy beyond Borders: The social question in transnational perspective*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.

⁴ Sur toute cette histoire, avec une perspective particulière, voir le classique Michel Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

⁵ Pour une description fouillée des motivations et des formes de migrations de Roumains, pour aller jusqu'à devenir sans-abri dans de grandes villes européennes, voir Dana Diminescu (dir.), *Visibles mais peu nombreux... Les circulations migratoires roumaines*, Paris, Editions de la MSH, 2003.

⁶ Cécile Brousse, Bernadette de la Rochère, « Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ? », *Insee Première*, n° 824, 2002.

⁷ Voir le rapport de la Cour régionale des comptes d'Île-de-France, *Groupement d'intérêt public SAMU social de Paris*, 22 septembre 2006.

⁸ Voir le dossier « Immigration et sans-abrisme », Sans-abri en Europe, Bulletin de la Feantsa, hiver 2002. http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/immigration_newslet_02fr.pdf

la coordination régionale. Dit d'une autre manière, la question sans-abri relèverait maintenant plus des échelles locale et européenne, que des échelles régionale et nationale.

Une approche européenne de la question des sans-abri loin d'être communautaire mais qui se veut de plus en plus commune

La question des sans-abri apparaît, selon les pays, régulièrement ou ponctuellement, sur les agendas locaux et nationaux. Elle ne dispose pas encore d'une grande place sur l'agenda européen.

Depuis les années 1970 les institutions européennes se préoccupent de pauvreté et d'exclusion. Alors que la « nouvelle pauvreté » est repérée un peu partout comme une conséquence de la crise économique, la Commission lance à partir de 1975 un ambitieux programme international, soutenant des projets pilotes pour améliorer les connaissances et développer des méthodes nouvelles de lutte contre la pauvreté et la précarité⁹. C'est d'abord et avant tout en termes de connaissance, de mise en commun des pratiques et de soutien aux innovations que l'Union intervient. Qu'il s'agisse du logement, du marché du travail, de la protection sociale, l'Union n'a ni compétence, ni volonté d'harmonisation. Toutefois, dans certains domaines tels que les aides de l'État, les marchés publics ou encore la lutte contre les discriminations, les actions de l'Union ont un impact de plus en plus net sur les politiques et les structures de lutte contre l'exclusion liée au logement. Par ailleurs, dans tout le domaine de l'inclusion sociale, le système d'expertise partagée prend de plus en plus d'importance pour ce qui relève du traitement national des sans-abri. Ces derniers, sans être évidemment au cœur de la stratégie de Lisbonne, sont bien cependant l'incarnation exemplaire des problèmes de cohésion sociale que cherche, entre autres, à réduire cette stratégie.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a en effet invité les États membres et la Commission européenne à prendre des dispositions ayant un impact décisif sur l'élimination de la pauvreté à l'horizon 2010. Les États membres coordonnent leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissage mutuels connu sous le nom de « Méthode ouverte de coordination » (MOC). C'est dans ce cadre européen, en particulier dans tout son prolongement visant le soutien aux politiques d'inclusion sociale, que la question des sans-abri est abordée.

La stratégie européenne pour l'inclusion sociale mentionne les sans-abri sur les deux registres de la prévention de l'exclusion et de la nécessité de protéger les éléments les plus vulnérables au sein de nos sociétés. Depuis 2006 et l'affichage de l'ambition d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale, la question des sans-abri est de plus en plus souvent évoquée, sans être pour autant distinctement traitée. Les efforts communautaires vont depuis quelques années dans le sens d'une amélioration de la connaissance, préalable indispensable à toute évaluation de dispositifs et à tout soutien de bonnes pratiques.

Il existe en réalité peu de statistiques officielles dans le domaine des sans-abri et celles qui existent sont rarement comparables entre pays. Afin de qualifier et de quantifier le phénomène des sans-abri et de privation de logement dans le contexte européen, les instances d'expertise ont été sollicitées. C'est tout d'abord Eurostat qui a mis en évidence les obstacles aux comparaisons européennes, en examinant la diversité des définitions des personnes sans-abri et en analysant les systèmes de collecte de données¹⁰. Plus récemment la direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances a commandé et diffusé une étude approfondie sur les modalités possibles de standardisation des définitions et des modalités d'enquête¹¹.

Tous ces progrès réalisés dans la perspective de l'harmonisation des informations ont été rendus possibles grâce à l'étroite collaboration entre les services de la Commission, les services nationaux producteurs de statistiques, et les institutions non-gouvernementales de prise en charge des sans-abri.

Ainsi, ces dernières années, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)¹² ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison¹³. Parmi ces productions, on

⁹ Voir Jane Bennett, Edwards James, Graham Room, Philippa Watson, *Europe against Poverty: The European Poverty Program: 1975-1980*, Londres, Bedford Square Press, 1982.

¹⁰ Eurostat, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*, publié le 20 janvier 2005 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF

¹¹ Voir le rapport Measurement of Homelessness at European Union Level (janvier 2007), en ligne sur le site de la commission : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

¹² Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org

¹³ Signalons que tout au long des années 1990, des chiffres, diffusés par les associations nationales et la FEANTSA, circulaient sur l'ampleur de la population sans-abri. Pendant une dizaine d'années, il a été ainsi répété que chaque jour environ 1,1 million de citoyens de l'Union européenne (à 15) avaient recours aux services d'aide aux sans-abri. Sur une période d'un an ce chiffre montait à 1,8 million. Toujours selon les estimations de la FEANTSA, près de 18 millions de citoyens de l'Union européenne vivaient dans des logements de qualité très dégradée ou dans des logements « non conventionnels », c'est-à-dire dont la vocation n'est pas d'être habité.

notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union¹⁴. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être récemment mise en débat et diffusée. Baptisée ETHOS (pour European Typology on Homelessness and housing exclusion), elle vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Une typologie européenne de l'exclusion liée au logement

		Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique		
v	SANS-ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation		
		2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix		
	SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte		
				3.2	Logement provisoire			
				3.3	Hébergement de transition avec accompagnement			
		4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte		
		5	Personnes en hébergement pour immigrants	5.1	Logements provisoires/centres d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants		
	5.2			Hébergement pour travailleurs migrants				
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération			
			6.2	Institutions médicales				
	7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	6.3	Institutions pour enfants/Homes	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement			
							Pas de logement identifié (ex. : au 18 ^e anniversaire)	
	LOGEMENT PRECAIRE	8	Personnes en habitat précaire	7.1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour les ex sans-abri (normalement plus d'un an)		
7.2				Logement accompagné pour ex sans-abri				
8.1				Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement			
8.2	Sans bail de (sous) location	Occupation d'une habitation sans bail légal						
8.3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation d'un terrain sans droit légal						
9	Personnes menacées d'expulsion	9.1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels				
		9.2	Avis de saisie (propriétaire)			Quand le prêteur possède un avis légal de saisie		
10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques				
LOGEMENT INADEQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1	Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel			
			11.2	Construction non conventionnelle			Abri, baraquement ou cabane de fortune	
			11.3	Habitat provisoire				
12	Personnes en logement indigne	12.1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction				
13	Personnes vivant dans des conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables				

Source : Feantsa, 2007

¹⁴ Voir, sur ces difficultés, l'article de Cécile Brousse, « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », *Genèses*, n° 58, mars 2005, pp. 48-71.

Cette typologie se veut un exercice ouvert, mettant de côté les définitions nationales dans les États membres. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie : 1/ *être sans abri* (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence), 2/ *être sans logement* (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers), 3/ *en logement précaire* (menacé d'exclusion en raison de baux précaires), 4/ *en logement inadéquat* (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Au-delà des définitions et des problèmes statistiques, il importe au final de souligner que la question des sans-abri est certes une problématique renouvelée de mobilité au sein d'une Europe ouverte, mais qu'elle est surtout à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (tant pour ce qui concerne les politiques sociales que les politiques d'asile et d'immigration).

À tous ces titres le phénomène des sans-abri constitue incontestablement une des réalités sociales de l'Union et dans l'Union qui appellent un renouveau des cadres d'analyse et des modes d'action. Les cadres d'analyse nationaux ne sont plus adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n'est plus celle des siècles passés. Les modes d'action ne sauraient se limiter aux seules interventions locales ni aux insuffisantes capacités de coordination régionale et nationale. La question des sans-abri est aujourd'hui pleinement une question à la fois locale et européenne, ce qui invite à analyser et réviser avec la plus grande rigueur et la plus grande ambition les dispositifs de prise en charge, qu'il s'agisse d'instruments génériques (comme les systèmes d'aide sociale) ou spécifiques (comme les centres d'hébergement d'urgence), qu'il s'agisse encore des législations relatives à la gestion des incivilités dans l'espace public ou à l'affirmation progressive du droit au logement.

Prendre acte de cette dimension européenne de la question sans-abri c'est, pour la France, ouvrir d'autres perspectives sur la manière dont se traitent ailleurs dans l'Union les questions d'occupation de l'espace public, les problèmes de mendicité et d'incivilité, la perspective de renforcement et d'opposabilité du droit au logement¹⁵.

Concrètement, deux séries de propositions peuvent être suggérées :

- Tout d'abord, dans le prolongement de ce qui se développe actuellement, il serait peut-être opportun que la question des sans-abri devienne, en tant que telle, un des sujets précisément identifiés de la stratégie pour l'inclusion sociale. L'éradication du sans-abrisme, comme déclinaison de l'objectif d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion, pourrait être l'ambition de cette densification des échanges de bonnes pratiques.
- Avec une visée de renforcement des interventions et des coopérations actuelles, la réalisation d'un état des lieux des problèmes et des politiques menées dans l'Union, mettant en évidence et en débat les avantages et les inconvénients d'interventions communautaires, serait bienvenue. Une mission de haut niveau, établie pendant deux ans, pourrait réaliser un état des lieux de la problématique dans tous les pays de l'Union et à l'échelle de l'Union.

Il va sans dire qu'il ne s'agit là que de deux suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du mouvement des politiques publiques car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler, mais une question sociale – désormais européenne – à comprendre et donc à traiter comme un condensé de toutes les autres.

Julien Damon, chef du département Questions sociales

¹⁵ Autour de cette question maintenant cruciale du droit au logement, voir le portail Europe du site de l'Union sociale pour l'habitat, www.union-hlm.org/europe, et notamment sa proposition, non retenue, de reconnaissance du droit au logement dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

BRÈVES

Union européenne

> NANOTECHNOLOGIES : VERS UN CODE DE CONDUITE POUR UNE RECHERCHE RESPONSABLE

Les nanotechnologies représentent un enjeu économique dont les retombées sont estimées à 1.900 milliards d'euros à l'horizon 2014 (selon une étude de Lux Research, 2004). La Commission, consciente du « potentiel de stimulation de la croissance et de l'emploi en Europe » de cette technologie émergente, qu'il ne s'agit ni d'ignorer ni de freiner, entend néanmoins faire adopter par les États-membres et les acteurs concernés un « code de conduite pour une recherche responsable en nanosciences et nanotechnologies » tel que le prévoit le plan d'action 2005-2009. Élaboré dans le cadre d'une consultation publique ouverte du 19 juillet au 21 septembre 2007 et qui s'adresse à l'ensemble des acteurs concernés (société civile, politiques, communautés scientifique et industrielle), **ce code de (bonne) conduite a pour objectif d'assurer un développement et une utilisation sûrs des nanotechnologies en intégrant une gestion et une maîtrise « responsable » des questions éthique, sociétale, environnementale et sanitaire.** Il s'appuierait sur trois principes fondamentaux : le principe de précaution, relatif aux incertitudes scientifiques, qui ne porterait pas seulement sur les risques d'atteintes physiques aux personnes ou à l'environnement, mais serait étendu aux risques d'atteintes aux libertés et aux droits de l'Homme ; le principe d'ouverture, qui implique la diffusion complète de la recherche publique (sauf exception liée à des problèmes de sécurité) et le recours à des expertises indépendantes pour l'élaboration des politiques ; le principe de l'intégrité éthique et morale de la communauté scientifique, qui pourra donner lieu à la mise en place de procédures d'alarmes.

http://ec.europa.eu/research/consultations/pdf/nano-consultation_en.pdf

<http://europa.eu/sinapse/directaccess/science-and-society/public-debates/nano-recommendation>

> S. M. & P. R.

> QUELLE TONALITÉ POUR LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE ?

Les ministres des Affaires étrangères des 27 États membres ont lancé le 23 juillet les négociations devant permettre l'élaboration d'un nouveau traité à l'issue d'une conférence intergouvernementale (CIG). Celle-ci rassemblera les représentants nationaux et le président de la Commission européenne. Le Parlement européen sera associé aux travaux grâce à la présence de trois observateurs ; son président pourra également assister aux réunions des chefs d'États et de gouvernements. L'examen du projet présenté par la présidence portugaise par les experts juridiques des 27 a immédiatement commencé. **Deux interprétations de la CIG semblaient coexister parmi les États membres : celle, majoritaire, d'une CIG technique, basée sur le strict respect du mandat de négociation arrêté par le Conseil européen, et celle d'une CIG politique, qui permettrait la réouverture de dossiers sensibles, dont le vote au Conseil des ministres.** L'attitude de la Pologne, ne demandant pour l'instant que des « clarifications » sur les modalités de vote (compromis d'Ioannina), a fait dire aux États membres soucieux d'aller vite que la CIG démarrerait positivement. Le Portugal a confirmé son souhait de clore celle-ci durant le Conseil informel à Lisbonne des 18 et 19 octobre. Dans un souci particulier de transparence, la présidence portugaise rendra publics tous les documents de la CIG.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.fr07.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00002.fr07.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003.fr07.pdf>

> M.-C. M.

International

> PROJET DE LOI EN ALLEMAGNE : MAINTIEN EN DÉTENTION À TITRE DE SÛRETÉ DES MINEURS DÉLINQUANTS DANGEREUX

La tendance au durcissement des législations pénales à l'égard des mineurs délinquants et au rapprochement du régime pénal des mineurs de celui des majeurs se confirme en Europe (cf. *Note de veille* n° 26, 18 septembre 2006 : *Justice des mineurs délinquants en Europe*). En Allemagne, où elle est pourtant moins marquée, les réformes récentes se focalisent sur les crimes graves commis par les mineurs et sur la neutralisation des « groupes à risque ». Le projet de loi adopté par le gouvernement allemand le 18 juillet dernier en est une illustration. Voté par le Bundestag et le Bundesrat, il permettrait de maintenir en détention les mineurs qui continuent de présenter un risque pour la société une fois leur peine purgée. **Cette mesure de sûreté, déjà en vigueur pour les majeurs (400 personnes concernées), est l'une des plus sévères du code pénal allemand. Les conditions du prononcé de celle-ci à l'égard d'un mineur sont néanmoins particulièrement restrictives :** le mineur doit avoir été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins sept ans pour des faits graves (crimes violents et/ou sexuels). À l'inverse des majeurs, une telle mesure ne pourra être prise qu'à l'issue de la peine et son impérieuse nécessité fera l'objet d'un réexamen annuel, au lieu de tous les deux ans. Selon la ministre de la justice, Brigitte Zypries, cette mesure n'interviendra qu'en ultime recours, lorsqu'aucune autre solution n'existera pour protéger la société.

www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/2007-07-18-sicherungsverwahrung-jugendliche.layoutVariant=Druckansicht.html

http://www.bmj.bund.de/enid/2862811ec27c88b359bad8a408a7b06d.43f7b5706d635f6964092d0934353732093a0979656172092d0932303037093a096d6f6e7468092d093037093a095f7472636964092d0934353732/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html

> L. D.

> LA CINQUIÈME SUISSE : UNE POPULATION SANS REPRÉSENTANTS

Les Suisses de l'étranger – « la cinquième Suisse » – constituent une « clientèle électorale » de plus en plus nombreuse et sans doute plus influente qu'auparavant. Comme en France lors de la dernière révision des listes électorales, ces citoyens expatriés sont de plus en plus massivement inscrits sur les listes électorales : 110 000 actuellement contre seulement 12 000 il y a quinze ans. La marge de progression demeure importante puisque un demi-million de personnes vivant à l'étranger serait en âge de voter, pour une population totale de 7,5 millions d'individus. L'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) souligne que l'impact de cette population est davantage pris en considération, de nombreux députés adhérant à des forums de discussions dédiés. Une des propositions de cette Organisation, transpartisane puisque s'adossant tant aux partis nationaux qu'au parti socialiste, serait de **créer une base légale afin de garantir leur représentation au Parlement, comme il est courant dans d'autres pays (France, Pays-Bas)**. Pour l'OSE, cette nouveauté devrait permettre aux différents partis de s'ouvrir davantage aux Suisses de l'étranger mais également de les impliquer dans la vie politique : solliciter les suffrages et faire émerger des candidatures permettraient de mieux adapter le système suisse aux réalités de sa société et notamment au développement chaque jour plus conséquent de formes de mobilité.

http://www.aso.ch/francais/326_3f.htm

<http://www.swissinfo.org/fre/swissinfo.html?siteSect=881&sid=7871312>

> B. V.

> HAUSSE DE 40 % DU SALAIRE MINIMUM AMÉRICAIN EN 2 ANS, APRÈS 10 ANS DE GEL

Le 24 juillet dernier, le salaire minimum américain a été augmenté de 5,15 \$ à 5,85 \$/heure ; il atteindra progressivement 7,25 \$ en 2009, soit une revalorisation de 40 % en deux ans. Depuis sa dernière augmentation en 1997 (+ 8,4 %), il a perdu environ 30 % de son pouvoir d'achat. Le salaire minimum fédéral sert de plancher à ceux établis à la discrétion des États fédérés. Ainsi, de 5,15 \$ dans l'Alabama, il atteint son plus « haut » niveau dans l'État de Washington à 7,93 \$, en 2007. Dans les faits, 3 % environ des salariés sont rémunérés au salaire minimum fédéral. **Le revenu annuel brut procuré par un emploi à temps plein payé au salaire minimum représente, en 2005, environ un tiers du salaire moyen d'un américain et 70 % du seuil de pauvreté d'une famille composée de trois personnes**. Hors ou y compris crédits d'impôt, ce revenu correspond à ceux du premier décile de la distribution des salaires américains, bien plus dispersée que celle observée en France. À cet égard, la revalorisation du salaire minimum bénéficiera notamment aux femmes seules avec enfants, anciennes ou actuelles allocataires du Welfare (TANF). En effet, la réforme de ce dispositif en 1996 a contribué, via l'amélioration des aides au retour à l'emploi (gardes d'enfants, couverture maladie, mécanisme d'intéressement, crédits d'impôts etc.) et l'instauration d'une limite temporelle de perception de l'allocation, à accroître leur taux d'emploi sur le segment des « plus bas salaires » du marché du travail.

<http://www.bls.gov/cps/minwage2005tbls.htm#1>

<http://www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/chroniqueires.htm>

<http://www.taxpolicycenter.org/TaxFacts/tfdb/TFTemplate.cfm?topic3id=42&topic2id=40>

> C. G.

Rapports, études, statistiques

> EU-NATO RELATIONS : TIME TO THAW THE « FROZEN CONFLICT », SWP COMMENTS, JUNE 2007

L'institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP) a publié en juin 2007 une note consacrée au mauvais état des relations entre l'UE et l'OTAN. Les auteurs reviennent dans un premier temps sur les raisons de la rivalité et montrent que s'additionnent un facteur structurel - le recoupement des ambitions et des compétences des deux organisations - et un facteur conjoncturel - le différent turco-chypriote - et s'attachent à en illustrer les conséquences, en particulier la paralysie des instances de coordination et de coopération. D'après eux, **seuls les échanges informels permettent aujourd'hui à l'OTAN et à l'UE de mener un dialogue fécond, aux niveaux politique, militaro-stratégique ou au cours des opérations**. Les deux institutions aspirant à jouer un rôle global, elles risquent fort de se retrouver plus souvent encore en situation de concurrence. Deux pistes complémentaires sont envisagées pour améliorer les relations entre l'UE et l'OTAN : d'une part une avancée dans le règlement de la question chypriote, qui exigerait un investissement politique fort de l'Allemagne. D'autre part, la conclusion d'un accord établissant que les deux organisations disposent d'un droit d'initiative égal pour l'ensemble des opérations de gestion des crises. Un tel accord permettrait l'établissement de définitions communes des différentes missions puis celui d'un code de conduite pour les déploiements conjoints.

http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4106

> C. C.

> QUAND ET POURQUOI LES DOCTORANTS ACHÈVENT-ILS LEUR THÈSE ?

Les premiers résultats d'une étude sur les conditions de réalisation d'une thèse aux États-Unis ont été publiés le 16 juillet 2007. Le Council of Graduate School, conseil qui évalue et veut améliorer la qualité et la vitalité de nombreuses universités américaines, tente, à partir d'une enquête impliquant 29 universités privées et publiques, de cerner les facteurs qui expliquent l'aboutissement plus ou moins rapide d'une thèse. Les premiers éléments insistent sur le financement, la qualité de la direction du travail (et donc du directeur de thèse) ainsi que le soutien familial. La durée de la thèse varie avec la discipline : la moitié des doctorants en science physique, en biologie ou en ingénierie concluent leur doctorat en six ou sept ans maximum, tandis que la proportion est de 40 % en sciences sociales et d'à peine 30 % pour les lettres. Des disparités d'un ordre comparable existent également au sein des catégories disciplinaires : le taux d'achèvement des thèses en ingénierie électrique (un peu plus de 40 %) est par exemple bien plus faible qu'en

ingénierie civile (60 %) ; en sciences sociales, 60 % des étudiants en communication obtiennent leur thèse en sept ans ou moins, contre seulement 20 % en anthropologie. Une partie de ces variations pourrait s'expliquer par l'origine des revenus, qui sont souvent combinés et cumulés. **Les doctorants en science de la vie, qui obtiennent leur doctorat dans les meilleurs délais, sont en effet boursiers à 79 % ; a contrario, les étudiants en lettres ou en sciences sociales dépendent le plus souvent pour leurs ressources de postes d'assistant** (respectivement 81% et 70%), considérés de façon unanime comme ralentissant la rédaction d'une thèse.

<http://www.insidehighered.com/news/2007/07/17/phd>

<http://www.phdcompletion.org/news/index.asp>

> **B. V.**

> **LES USAGERS, CLÉ DE LA RÉFORME DES SERVICES PUBLICS EN GRANDE-BRETAGNE**

Le *think tank* britannique Demos a choisi d'illustrer sa réflexion sur l'innovation en matière de services publics par la publication le 10 juillet 2007, avec le soutien d'Hewlett-Packard, d'un ensemble de contributions. Ses chercheurs et des experts venant de structures privées y décrivent et analysent un large éventail de dispositifs. Demos estime indispensable une évolution notable des services publics britanniques dans les 20 ans à venir, en particulier pour l'hôpital et l'école. Les « leviers du changement » utilisés aujourd'hui, principalement la législation et la performance managériale, ne sont plus suffisants. Ainsi, 85 % des innovations dans les services publics sont initiées localement par des acteurs de terrain ; ne bénéficiant pas le plus souvent d'une reconnaissance par les échelons centraux, elles ne peuvent être reproduites. **L'innovation doit cependant être impulsée par l'usager, seule solution pour une meilleure responsabilisation des citoyens et une transformation radicale des pratiques.** Selon les auteurs, cinq points devraient permettre de mettre en œuvre cette transformation : baser les innovations non plus sur les processus mais sur la demande, les centrer non sur les solutions mais sur les problèmes, préférer les « nouvelles pratiques » aux meilleures pratiques, utiliser un modèle relationnel plutôt que managérial et enfin évoluer de l'information vers l'interaction. Les écoles doivent ainsi considérer les élèves comme des partenaires et tirer profit des connaissances extrascolaires des élèves pour développer l'utilisation des nouvelles technologies.

<http://www.demos.co.uk/files/Unlocking%20innovation.pdf>

> **M.-C. M.**

> **JAPON : ENCORE BEAUCOUP DE CHEMIN À PARCOURIR POUR PARVENIR À UNE SOCIÉTÉ D'ÉGALITÉ DES GENRES**

Dans son bulletin électronique du 17 juillet, le *Japan Institute for Labour Policy and Training* expose les principaux résultats du *Livre blanc 2007 sur l'égalité des genres*. **L'analyse comparative de la situation des femmes japonaises et de celle de 11 autres pays (Etats-Unis, Suède, Norvège, Allemagne, France, Angleterre, Philippines, Australie, Singapour, Malaisie et Corée du Sud) fait ressortir leur mauvais positionnement général.** Alors que dans les couples à double revenu et enfant d'âge préscolaire, les pères occidentaux assurent près de 40 % des tâches domestiques, ce ratio n'atteint que 12,5 % au Japon. Par ailleurs, les femmes japonaises ne sont que 10,1 % à occuper des postes de direction contre 57,8 % aux Philippines ; c'est néanmoins un meilleur score que celui enregistré par les Françaises (7,2 %). Le salaire des femmes n'atteint que 66,8 % de celui des hommes au Japon, comparativement aux 80 % enregistrés en Europe ou en Amérique du Nord. En 2006, le Japon se situait à l'avant dernier rang en termes de proportion de femmes parlementaires (9,4 %), après la France (12,2 %) et devant la Malaisie (8,9 %), mais très loin derrière le leader, la Suède (47,3 %). Ce rapport montre enfin qu'environ 40 % des Japonais approuvent encore la spécialisation sexuée des rôles : travail à l'extérieur pour l'homme et tâches ménagères ou éducatives pour la femme.

http://www.jil.go.jp/foreign/emm/no.88/88_si.htm

http://www.gender.go.jp/english_contents/index.html

> **E. D.-F.**

Rédacteurs des brèves : Christophe Cazelles (DIS), Laetitia Delannoy (DQS), Evelyne Dourille-Feer (DTEF), Christel Gilles (DTEF), Marie-Cécile Milliat (DIS), Sébastien Miller (DIS), Philippe Rossinot (DRTDD), Benoît Verrier (DIS)

Directeur de la publication :
Philippe Mills, directeur général adjoint

Directeur éditorial :
Bruno Héroult, rapporteur général

Rédacteur en chef de la note de veille :
Christophe Cazelles, adjoint du chef de département Institutions et Société

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site internet : www.strategie.gouv.fr

